

Gemeinden
im
Atomanlagenverfahren
nach § 7 Atg

vorgelegt von

Alexander Wald
1978



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Gemeinden
im
Atomanlagenverfahren
nach § 7 Atg

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München



vorgelegt von

Alexander Wald
1978



Referent:	Professor Dr. Badura
Korreferent:	Professor Dr. Lerche
Tag der mündlichen Prüfung:	17. Juli 1978

In Dankbarkeit meiner Mutter gewidmet

Inhaltsverzeichnis

=====

Abkürzungsverzeichnis

Einleitung

- A) Die energiepolitischen Zielvorstellungen der Bundesregierung
- B) Die Einstellung der Bevölkerung zur Kernenergie

ERSTER HAUPTTEIL

Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren

- A) Genehmigungspflicht
- B) Die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 AtG
- C) Die gegenständliche Beschränkung des § 7 Abs. 1 AtG
- D) Das atomrechtliche Verwaltungsverfahren
- E) Beteiligung anderer Behörden im Genehmigungsverfahren
- F) Abgrenzung der Atomanlagengenehmigung zu sonstigen Genehmigungsverfahren und zum Recht mitberührter Sachbereiche

I. Abgrenzung zum Immissionsschutzrecht

II. Abgrenzung Zu § 24 GewO

III. Abgrenzung zum Baurecht

1. Das Bauordnungsrecht

2. Das Bauplanungsrecht

IV. Abgrenzung zum Wasserrecht

1. Das materielle Wasserrecht

2. Zuständigkeiten

3. Verfahren

V. Abgrenzung zu sonstigen Genehmigungsverfahren

WEITER HAUPTTEIL

Seite

Die Rechtsstellung der Gemeinden

) Die kommunale Planungshoheit

I. Die Anlagengenehmigung nach § 7 AtG im Planungssystem	62
II. Die kommunale Planungshoheit in der nicht - atomrechtlichen Rechtsprechung	
1. Art und Inhalt der kommunalen Planungshoheit	
a) Die Planungshoheit als Teil des Selbstverwaltungsrechts	71
b) Bindungen des fachplanerischen Ermessens durch die kommunale Planungshoheit	75
c) Verfahrensrechtliche Stellung der Gemeinde kraft Planungshoheit, insbesondere im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren	79
III. Die kommunale Planungshoheit im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren	
1. Die Schutzfunktion der kommunalen Planungshoheit im Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke	81
2. Bindungen des fachplanerischen Ermessens der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde durch die kommunale Planungshoheit	85
IV. Das Selbstverwaltungsrecht	
1. Art. 28 Abs. 2 GG als subjektiv - öffentliches Recht	86
2. Die gemeindliche Trinkwasserversorgung	89
3. Die gemeindliche Finanz- und Personalhoheit	91
4. Der Katastrophenschutz	92
) Die verfahrensrechtliche Stellung der Gemeinden im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren	93

C) Die Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO	
I. Die allgemeinen Voraussetzungen für eine Rechtszuweisung zugunsten der Gemeinden	
1. Das subjektiv - öffentliche Recht als Voraussetzung der Klagebefugnis	99
2. Die Klagebefugnis privater Dritter	
a) Die Voraussetzungen einer drittschützenden Norm nach der herrschenden Meinung	100
b) Detailnormen	102
c) Allgemeine Beherrschungsrechte, insbesondere Grundrechte	103
3. Die Klagebefugnis der Gemeinden	
a) Die Grundrechtsunfähigkeit der Gemeinde	107
b) Die Rechtsfähigkeit der Gemeinden im Hinblick auf sonstige subjektiv - öffentliche Rechte	111
II. Die Klagebefugnis und Rügemöglichkeit der Gemeinde nach §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO im außer-atomrechtlichen Bereich	113
III. Die Klagebefugnis kraft Planungshoheit im Atomrecht	116
IV. Versuche zur Begründung eines Klagerechts der Gemeinde zwecks Wahrnehmung von Interessen ihrer Einwohner	118
1. Die auf Gestaltungs- und Organisationsrechte beschränkte Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	119
2. Geltendmachung der Verletzung von Normen, die für den Einzelnen drittschützend sind	125
D) Die Verfahrensnormen des Atomrechts	
I. Die Rechtslage im außer - atomrechtlichen Bereich	144
II. Die Rechtslage im Atomrecht	147

E) Die materiellen Normen des Atom - und Immissions- schutzrechts	
I. § 7 Abs. 2 Nrn. 1 - 5 AtG	150
II. § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG	156
III. § 14 AtVfV	161
IV. Die Vorschriften des Strahlenschutzrechts	163
V. Das Immissionsschutzrecht	164
VI. Die Vorschrift des § 50 BImSchG	164
F) Das Recht des Städtebaus und der städtebaulichen Planung	166
I. Das materielle Abstimmungsgebot gemäß § 2 Abs. 4 BBauG	167
II. Rechte aus § 35 BBauG	169
III. Rechte aus § 36 BBauG	173
G) Die kommunale Planungshoheit und die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung	
I. Die Berücksichtigung der Erfordernisse der Raum- ordnung im atomrechtlichen Genehmigungs- verfahren	174
II. Die Einschaltung der Landesplanungsbehörde bei der Ermittlung der Erfordernisse der Raumordnung	180
III. Die Durchführung des Raumordnungsverfahrens	
1. Die Einleitung des Raumordnungsverfahrens als Ermessensentscheidung der Landesplanungs- behörde	182
2. Die Bedeutung des Raumordnungsverfahrens für die atomrechtliche Genehmigung	183
IV. Die Projektbezogenheit des Raumordnungsverfahrens und der landesplanerischen Beurteilung	186

	Seite
V. Die Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung	190
VI. Kritik der derzeitigen Planungspraxis	191
VII. Rechte der Gemeinde im Hinblick auf die Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren	
1. Der Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens	193
2. Der Anspruch auf Prüfung von Alternativstandorten	197
H) Sonstige Anforderungen an die atomrechtliche Genehmigung und daraus etwa resultierende Rechte der Gemeinde	
I. Das Recht des Natur - und Landschaftsschutzes	198
II. Das Wasserrecht	
1. Bewilligung und Erlaubnis, §§ 7, 8 WHG	201
2. Sonstige Normen des WHG	205
III. Das zivilrechtliche Eigentum	209
Register der wichtigsten atomrechtlichen Entscheidungen	213
Literaturverzeichnis	217

Abkürzungsverzeichnis:

a. A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Orte
AbfallbesG	Abfallbeseitigungsgesetz vom 5. 1. 1977, BGBl. I S. 41, ber. S. 288
AöR	Archiv für öffentliches Recht
AtAnVO	Atomanlagenverordnung vom 29. 10. 1970, BGBl. I S. 1518
AtG	Atomgesetz vom 31. 10. 1976, BGBl. I S. 3053, geänd. durch Vereinfachungsnovelle vom 3. 12. 1976, BGBl. I S. 3281
AtVfV	Atomverfahrensverordnung vom 18. 2. 1977, BGBl. I S. 280
atw	Atomwirtschaft
BauO	Bauordnung
Bad.Württ.VBl.	Baden - Württembergische Verwaltungsblätter
Bay AbfG	Bayerisches Abfallgesetz vom 25. 6. 1973, GVBl. S. 324
Bay BO	Bayerische Bauordnung vom 1. 10. 1974, GVBl. S. 513
Bay KSG	Bayerisches Katastrophenschutzgesetz vom 31. 7. 1970, GVBl. S. 360, ber. S. 456
Bay LplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 6. 2. 1970, GVBl. S. 9
Bay LStVG	Bayerisches Landesstraß- und Verordnungsge- setz vom 7. 11. 1974, GVBl. S. 753, ber. S. 814
Bay StrWG	Bayerisches Straßen - und Wegegesetz vom 2. 7. 1974, GVBl. S. 333
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bay VGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bay VwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23. 12. 1976, GVBl. S. 544

Bay WG	Bayerisches Wassergesetz vom 7. 3. 1975, GVBl. S. 39
BBauBl.	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz vom 18. 8. 1976, BGBI. I S. 2257, ber. BGBI. I S. 3617
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz vom 15. 3. 1974, BGBI. I S. 721, ber. S. 1193
BR - Drucks.	Bundesrat - Drucksache
BStMdl	Bayerisches Staatsministerium des Innern
BT - Drucks.	Bundestag - Drucksache
BundesbahnG	Bundesbahngesetz vom 13. 12. 1951, BGBI. I S. 955
BV	Bayerische Verfassung vom 2. 12. 1946, Bay BS I S. 3
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EnergG	Energiewirtschaftsgesetz vom 13. 12. 1935, RGBI. I S. 1451
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
FernStrG	Bundesfernstraßengesetz vom 1. 10. 1974, BGBI. I S. 2413, ber. S. 2908
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz vom 16. 3. 1976, BGBI. I S. 546
FN	Fußnote
GewO	Gewerbeordnung vom 26. 7. 1900, RGBI. S. 871
GO	Gemeindeordnung
HandwO	Handwerksordnung vom 28. 12. 1965, BGBI. 1966 I S. 1
Jus	Juristische Schulung

Juristenzeitung

ffEG	Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz vom 30. 1. 1954, BGBl. I S. 5, i. d. F. vom 27. 4. 1955, BGBl. I S. 191
G	Lastenausgleichsgesetz vom 1. 10. 1969, BGBl. I S. 1909
ftVG	Luftverkehrsgesetz vom 4. 11. 1968, BGBl. I S. 1113
MB1.	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen
G	Landeswassergesetz
G	Oberverwaltungsgericht
efG	Personenbeförderungsgesetz vom 21. 3. 1961, BGBl. I S. 241
g. Nr.	Lfd. Nr. des Entscheidungsregisters
G	Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965, BGBl. I S. 306
hl. - Holst. LPlanG	Schleswig - Holsteinisches Landesplanungsgesetz vom 13. 4. 1971, GVOBl. S. 152
ste SSV0	Erste Strahlenschutzverordnung vom 13. 10. 1976, BGBl. I S. 2905
VO	Straßenverkehrsordnung vom 16. 11. 1970, BGBl. I S. 1565, ber. 1971 S. 38
lwegG	Telegraphenwegegesetz vom 18. 12. 1899, RGBl. S. 705
	Verwaltungsgericht
GO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960, BGBl. I S. 17
vfg	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. 5. 1976, BGBl. I S. 1253
StrG	Bundeswasserstraßengesetz vom 2. 4. 1968, BGBl. II S. 174
G	Wasserhaushaltsgesetz vom 16. 10. 1976, BGBl. I S. 3017

WpflG	Wehrpflichtgesetz vom 7. 11. 1977, BGBI. S. 2021
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozeß

Einleitung

A) Die energiepolitischen Zielvorstellungen der Bundesregierung

Mit ihrem Energieprogramm vom 26. 9. 1973 ¹⁾ hat die Bundesregierung ein energiepolitisches Konzept vorgelegt, das eine energieverorgungswirtschaftliche Bestandsaufnahme und Situationsanalyse vornimmt und - hier liegt der Schwerpunkt des Programms - Vorstellungen zur langfristigen Sicherung der Energieversorgung der Bundesrepublik entwickelt.

In der Situationsanalyse weist die Bundesregierung auf den in den letzten 15 Jahren eingetretenen tiefgreifenden Wandel in der Versorgungsstruktur des deutschen Marktes hin: In der Primärenergieversorgung des Jahres 1957 hatte die deutsche Steinkohle noch eine eindeutig beherrschende Stellung (69,9 %), 1972 dagegen dominierte das Mineralöl (55,4 %). Die Bundesregierung stellt fest, daß alle anderen Energieträger einen wesentlichen, aber doch begrenzten Beitrag leisten (Braunkohle und Wasserkraft) oder aber erst am Beginn einer nach oben gerichteten Entwicklung stehen (Erdgas und Kernenergie). Die Bundesregierung kam in diesem Programm von 1973 - also noch vor der Ölkrise des Herbstes/Winters 1973/74 - zu dem Ergebnis, daß die sichere und preisgünstige Energieversorgung in der Bundesrepublik, die sich noch bis Mitte der 50er Jahre nahezu ausschließlich auf hei-

1) Bundestags- Drucksache 7/ 1057

mische Energiequellen stützte - 1957 stammten bei einem Mineralölanteil von 11,0 % und einem Steinkohleanteil von 69,9 % am Primärenergieverbrauch nur 6 % des Primärenergieaufkommens aus Importen 2)-, nunmehr in entscheidendem Maße von der Entwicklung auf dem Weltenergiemarkt abhängig geworden und damit zugleich den sich daraus ergebenden Risiken ausgesetzt sei.

Die aufgrund der Ölkrise hervorgerufene weltweite Veränderung der Energiesituation und Wirtschaftslage - insbesondere "Ende des Zeitalters der billigen Energie" - machte eine Anpassung des energiepolitischen Gesamtkonzepts erforderlich. Sie wurde in der ersten Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung vom 30. 10. 1974 3) vorgenommen.

Sowohl das Energieprogramm von 1973 als auch die erste Fortschreibung von 1974 sind im Kabinett beschlossen und als "Unterrichtung durch die Bundesregierung" dem Deutschen Bundestag vorgelegt worden. Neben den unverändert gebliebenen **G r u n d z i e l e n** der Energiepolitik (ausreichendes und preisgünstiges Energieangebot, mittel- und langfristige Sicherung dieses Energieangebotes, Bereitstellung der Energie zu günstigen volkswirtschaftlichen Gesamtkosten auf lange Sicht, sachgerechte und frühzeitige Berücksichtigung der Erfordernisse des Umweltschutzes) stellte die Bundesregierung in der ersten Fortschreibung ihres Energieprogramms als Reaktion auf die Ölkrise vor allem folgende Punkte heraus:

2) Bundestags- Drucksache 7/ 1057 S. 3f

3) Bundestags- Drucksache 7/ 2713

- Höhere Priorität für die Sicherung der Mineralölversorgung und Zurückdrängung des Mineralölanteils an der Energieversorgung.
- Beschleunigung der Nutzung der Kernenergie, des Erdgases und der Braunkohle.
- Neue Position für die Steinkohle.
- Verbesserte langfristige Standortvorsorge für Energieanlagen.
- Verstärkte Energieeinsparung.
- Höhere Priorität für die Energieforschung.
- Verstärkung der Krisenvorsorge. 4)

Grundlage des Energieprogramms und seiner ersten Fortschreibung sind die Prognosen des zukünftigen Gesamtenergiebedarfs. Hierbei ist der enge Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum, das sich in der Entwicklung des (realen) Bruttosozialprodukts als dem umfassendsten Ausdruck der gesamtwirtschaftlichen Leistung niederschlägt, einerseits und dem Primärenergieverbrauch (sowie Stromverbrauch) andererseits zu beachten. Geht man davon aus, daß ohne wirtschaftliches Wachstum die von unserer Gesellschaft angestrebte Verbesserung der Lebensverhältnisse (materieller Lebensstandard, soziale Sicherheit, aber auch z. B. Umweltschutz) zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht

4) Erste Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung vom 30. 10. 1974 aaO., Tz. 18.

möglich ist, so muß man zusätzlichen, d.h. ebenfalls steigenden Energieverbrauch in Rechnung stellen. Das Energieprogramm von 1973 geht von einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 4,7 % für 1976 bis 1985 und von einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme des Primärenergieverbrauchs von 4,3 % für 1973 bis 1985 aus. Die erste Fortschreibung 1974 prognostiziert ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 3,8 % für 1973 bis 1985 und eine durchschnittliche jährliche Zunahme des Primärenergieverbrauchs von 3,2 % für denselben Zeitraum. Aktuelle Prognosen, insbesondere Äußerungen von Bundeswirtschaftsminister Dr. Friederichs, nehmen bis 1985 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 4,0 %, eine durchschnittliche jährliche Zunahme des Primärenergieverbrauchs von 3,6 % und einen durchschnittlichen jährlichen Stromverbrauchszuwachs von 6,2 bis 6,5 % an. 5) Für die einzelnen Energieträger ergeben sich laut erster Fortschreibung des Energieprogramms folgende Zielsetzungen:

--- Mineralöl

Bei einer ca. 55%-igen Beteiligung des Mineralöls an der Deckung des Primärenergieverbrauchs besteht eine Importabhängigkeit von rund 95 %. Die Bundesregierung strebt im Interesse der Sicherung der Mineralölversorgung die Rücknahme des Mineralölanteils an der Energieversorgung auf 47 % im Jahre 1980 und auf 44 % im Jahre 1985 an. Es wird allerdings klargestellt, daß das Öl weiterhin wichtigster Energieträger bleiben und der absolute Verbrauch sogar noch steigen wird.

5) Lembke, Das Energieprogramm der Bundesregierung-Vorstellungen und Wirklichkeit, ET 77, 325.

Aus heutiger Sicht erscheint es nicht möglich, 1980 unter die 50 % - Marke zu gelangen. Außerdem werden die weltweit steigende Nachfrage und die Tatsache, daß das Öl nur noch für wenige Jahrzehnte zur Verfügung stehen wird, eine stetige Verteuerung bewirken (der Rohölpreis stieg von 1973 bis Febr. 1977 um ca. 205 %). 6)

--- Erdgas

Um den Ölanteil an der Energieversorgung zu mindern, die Zusammensetzung des Primärenergieverbrauchs durch die verschiedenen Energieträger ausgewogener zu machen und aus Gründen des Umweltschutzes wird eine steigende Nutzung des Erdgases durch Erschließung neuer ausländischer Erdgasvorkommen für den deutschen Markt für nötig gehalten. Die Importabhängigkeit ist ebenfalls sehr hoch und zeigt eine steigende Tendenz: 1976 60 %, 1985 voraussichtlich ca. 74 %. Der Erdgasanteil am Primärenergieverbrauch betrug 1975 14 % und wird für 1980 und 1985 auf 18 % geschätzt.

Unter der Voraussetzung, daß der Erdgaseinsatz in Kraftwerken durch die energiepolitischen Maßnahmen zur Absatzsicherung der Steinkohle in Kraftwerken (Drittes Verstromungsgesetz) nicht in unvertretbarer Weise eingeschränkt wird, erscheinen diese Zielwerte erreichbar. 7)

--- Braunkohle

Sie ist nach der Steinkohle und dem Erdgas die wichtigste heimische Energiequelle. 8) Der größte Teil

6,7) Lembke, aaO., ET 77,325/6.

8) Bundestags- Drucksache 7/1057 S. 11,21; Lembke, aaO., ET 77,326.

der Förderung dient der Stromerzeugung in Kraftwerken der Elektrizitätswirtschaft. Da die Braunkohle im Tagebau gefördert und lagerstättennah verheizt wird, gehört sie zu den kostengünstigsten Energieträgern bei der Stromerzeugung. Ihr Anteil am Primärenergieverbrauch, der 1976 bei 10,1 % lag, wird in Zukunft jedoch eher abnehmen, da auch neu zu erschließende Vorkommen im rheinischen Braunkohlerevier im wesentlichen nur die bis dahin erschöpften heutigen Abbaustätten ersetzen. 9)

--- Steinkohle

Die Steinkohle ist die wichtigste in der Bundesrepublik geförderte Energie. Ihr Anteil am Primärenergieverbrauch belief sich 1976 auf rund 19 %. 10) Die Bundesregierung ging in der ersten Fortschreibung ihres Energieprogramms 1974 für das Jahr 1980 von einer Förderungskapazität von 94 Mill. t aus und bewies damit ihren Willen, die Förderkapazität auf dem 1977 erreichten hohen Niveau von rund 94 Mill. t so lange vorzuhalten, bis die internationale Energielage übersichtlicher und kalkulierbarer geworden ist. 11) Zwar konnte die vom Energieprogramm angestrebte Verstromung von 33 Mill. t Steinkohle jährlich bisher nicht erreicht werden. Nicht zuletzt angesichts der aktuellen Kernkraftwerksdiskussion richten sich jedoch gegenwärtig die Bemühungen wieder verstärkt darauf, dieses Ziel in naher Zukunft zu erreichen

9,10) Lembke, aaO., ET 77,326

11) Erste Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung v. 30.10. 74, aaO., Tz 51.

und zwischen dem deutschen Steinkohlebergbau und der Elektrizitätswirtschaft eine nach Möglichkeit längerfristige Regelung des Absatzes von Steinkohle in Kraftwerken herbeizuführen. 12)

--- Kernenergie

Um die Energieversorgung der Bundesrepublik auf lange Sicht zu sichern und die Abhängigkeit vom Öl zu verringern, setzte sich die Bundesregierung - bei absolutem Vorrang des Schutzes der Sicherheit der Bevölkerung - bereits im Energieprogramm von 1973 für eine beschleunigte Nutzung der Kernenergie ein. Für 1980 wurde die Installierung einer Kernkraftwerksleistung von 18 000 MW und für 1985 von 40 000 MW für nötig erachtet. Diese Werte wurden in der ersten Fortschreibung von 1974 unter dem Eindruck der Ölkrise für 1980 auf 20 000 MW - was einem Anteil an der Stromerzeugung von 25 % entspräche - und für 1985 auf 45 000 MW erhöht. Für wünschenswert hielt die Bundesregierung sogar 50 000 MW für 1985 und damit einen 45%-igen Anteil an der Stromerzeugung. Demgegenüber deutet sich in jüngster Zeit eine etwas vorsichtigere Haltung der Bundesregierung an. Zwar will man auch weiterhin dem eingeschlagenen energiepolitischen Kurs folgen, wie sich aus der Antwort der Regierung vom 8.6.1977 auf die beiden Großen Anfragen der CDU/CSU und der SPD/FDP zur Energiepolitik ergibt, wo von einem "weiterhin maßvollen" Ausbau der Kernenergie die Rede ist. 13) Es fällt aber auf, daß

12) Lembke, aaO., ET 77, 326.

13) Vgl. Zusammenfassung des Beschlusses der Bundesregierung in ET 77, 444.

die Bundesregierung noch weiter als bisher von konkreten, in Zahlen ausgedrückten Zielvorgaben in der Energiepolitik abrückt, denn in den Vorbemerkungen zu den beiden Anfragen wird keine neue Zahl für den Ausbau der Kernkraftwerkskapazität genannt. Eine Fixierung von Planzahlen, so heißt es, würde zu einer bedenklichen Einschränkung der unerläßlichen Flexibilität von Energie- und Volkswirtschaft führen. Ob dieser Verzicht auf Zahlen ein stillschweigendes Moratorium darstellt, wie es von den Gegnern der Kernenergie gewünscht wird, sei dahingestellt. Als "Eckpfeiler" der Energiepolitik werden herausgestellt

- die Fortsetzung der Politik des "Weg vom Öl" durch verstärkte Entwicklung alternativer Energien,
- die breite Streuung der Bezugsquellen für importierte Primärenergien,
- eine konsequente Politik der sparsamen und rationellen Energieverwendung.

Gegenwärtig sind in der Bundesrepublik 13 Kernkraftwerke mit rund 6 500 MW in Betrieb, 11 Anlagen mit rund 11 600 MW im Bau, 2 Anlagen mit rund 2 700 MW genehmigt und 8 Anlagen mit rund 10 000 MW im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren. Es ergibt sich demnach eine Gesamtleistung von rund 31 000 MW, die nach den Planungen der Elektrizitätswirtschaft bis Anfang der 80er Jahre in Betrieb genommen werden könnte. Darüber hinaus befinden sich weitere Anlagen in konkreter Unternehmensplanung, die bis Mitte der 80er Jahre in Betrieb gehen könnten und für die teil-

weise das raumordnerische Verfahren schon abgeschlossen bzw. beantragt worden ist. 14)

Durch den ins Stocken geratenen Ausbau der Kernkraftwerkskapazität ist es inzwischen zu einer bedenklichen Lücke zwischen energiepolitischer Zielsetzung und Wirklichkeit gekommen. Während sich der Deutsche Bundestag noch vor einem Jahr - nach einer ausführlichen Debatte am 22. Jan. 1976 - am 13. Mai 1976 ohne Gegenstimme bei 2 Enthaltungen für den Ausbau der friedlichen Nutzung der Kernenergie entschied 15), ist dieselbe Frage heute selbst innerhalb der Fraktionen heftig umstritten.

Statt der vorgesehenen 20 000 MW werden bis 1980 voraussichtlich nur etwa 10 000 - 14 000 MW realisiert werden können. 16). Bis 1985 wird nach einer in jüngster Zeit mehrfach revidierten Bedarfsprognose der Bundesregierung eine Kernkraftwerkskapazität von rund 35 000 MW benötigt. 17) Sollten während der nächsten Jahre neue Atomkraftwerke nicht mehr genehmigt und nur die im Bau befindlichen Atomkraftwerke (einschließlich Wyhl und Brokdorf) noch fertiggestellt werden, so würde die Kernkraftwerkskapazität für 1985 rund 20 700 MW betragen, was, legt man die Prognosen der Bundesregierung zugrunde, eine Deckungslücke von rund 15 000 MW bedeutete. 18)

14) Vgl. die schriftliche Antwort des Staatssekretärs beim Bundesminister für Wirtschaft, Martin Grüner, namens der Bundesregierung am 3. 2. 1977 auf eine Anfrage aus dem Bundestag, ET 77, 163.

15) S. Bundestags- Drucksache 7/ 4948 i. V. m. dem Stenographischen Bericht über die 242. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. 5. 76, S. 17181.

16) Lembke, aaO., ET 77, 327.

17) Staatssekretär Martin Grüner aaO., ET 77, 163.

18) Staatssekretär Martin Grüner, aaO., ET 77, 163; Lembke, aaO., ET 77, 327.

Ob und wie diese Lücke geschlossen werden könnte, ist derzeit noch ungeklärt. Die Frage, inwieweit nicht-fossile und nicht-nukleare Primärenergiequellen, wie z. B. die Gezeiten, der Wind, die geothermische Energie (Heißwasser - / Dampfquellen) und die kleintechnische Nutzung der Sonnenstrahlung ("Sonnenhaus") nutzbar gemacht werden können, läßt sich zur Zeit noch nicht endgültig beantworten. Zumindest aber in der Bundesrepublik vermögen diese Energiequellen gegenwärtig oder in naher Zukunft keinen oder nur einen bescheidenen Beitrag zur Deckung des Energie- und speziell des Strombedarfs zu leisten. Zudem ist die Nutzung der meisten dieser Energiequellen mit zum Teil erheblichen Umweltbeeinträchtigungen verbunden.

19) Mit dem Einsatz der nächsten Kernkraftwerksgeneration der Hochtemperatur- und Schnellen Brutreaktoren ist frühestens in den 80er bzw. 90er Jahren zu rechnen, und die Kernfusion kann nach Ansicht der Fachleute in diesem Jahrhundert für die Energieversorgung nicht mehr nutzbar gemacht werden.

20) Sollte die Kernkraftwerkskapazitätslücke ausschließlich durch Steinkohle geschlossen werden, so müßten etwa $\frac{2}{3}$ der dazu nötigen Menge importiert werden, was die Importabhängigkeit der Bundesrepublik vergrößern würde. Außerdem erscheint fraglich, ob die erforderlichen 20 Kohlekraftwerksblöcke rechtzeitig zur Verfügung

19) Lembke, aaO., ET 77, 327.

20) Lembke, aaO., ET 77, 327.

stehen würden. Ein verstärkter Zubau von Steinkohlekraftwerken brächte auch aus Umweltschutzgesichtspunkten größere Probleme mit sich. 21)

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß die Bundesregierung, wenn auch mit gewissen Vorbehalten, an dem Ausbau der Kernenergie festzuhalten scheint, es aber aufgrund des ins Stocken geratenen Ausbaus der Kernkraftwerkskapazität keineswegs sicher ist, ob die energiepolitischen Zielvorstellungen erreicht werden können. Ob und wie eine möglicherweise entstehende Kernkraftwerkskapazitätslücke gedeckt werden könnte, ist derzeit noch ungeklärt.

B) Die Einstellung der Bevölkerung zur Kernenergie

In allen Ländern ist die noch anfang der 60er Jahre nahezu vorbehaltlose Zustimmung zur Kernenergie als einer epochalen neuen Energiequelle einer zumindest skeptischeren Grundhaltung der Öffentlichkeit gewichen. In allen Ländern mit Ausnahme von Großbritannien (wo man seit längerem kein neues Kernkraftwerksprojekt mehr in Angriff genommen hat) kam es zu aktivem Widerstand und Protest oft nur sehr kleiner, aber lautstarker Gruppen gegen einzelne Kernkraftwerksprojekte, der vereinzelt auch zu gewaltsamen Aktionen führte. Bei großen Teilen der Bevölkerung ist der Eindruck entstanden, die verstärkte Kernenergieerzeugung sei nicht zwingend notwendig und begründe zugleich ein unübersehbares Sicherheitsrisiko, vor

21) Staatssekretär Martin Grüner aaO., ET 77, 163; Lembke, aaO., ET 77, 327/8.

allem, was heute tatsächlich noch nicht gelöste Probleme wie z. B. die Endlagerung hochaktiver Stoffe angeht. Aus dieser Entwicklung erklärt sich die wachsende Zahl von Anfechtungsklagen gegen atomrechtliche Genehmigungen auch in der Bundesrepublik. Bisher hatten sich die Obergerverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe aus 5 Bundesländern sowie das BVerwG mit atomrechtlichen Anfechtungsklagen bzw. Anträgen nach § 80 Abs. 5 VwGO zu befassen. 1) In einigen Prozessen sind u. a. auch Kommunen als Kläger aufgetreten. Soweit dies der Fall war, haben die mit der Sache befaßten Obergerverwaltungsgerichte 2) einen Baustopp für die Errichtung eines Kernkraftwerks im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO abgelehnt.

Die vorliegende Arbeit unternimmt den Versuch, die materiellen Rechtspositionen aufzuzeigen, auf die sich die betroffenen Gemeinden sowohl im Verwaltungsverfahren wie auch im Verwaltungsprozeß berufen können. Auch soll die hiermit im Zusammenhang stehende Frage

1) BVerwG, z.B. Urt. v. 16.3. 1972, ET 72, 315 ff., Reg. Nr. 1; OVG Münster, z.B. Urt. v. 20.2. 75, ET 75, 220 ff., Reg. Nr. 18; OVG Lüneburg, z.B. Beschluß v. 14.9.73, ET 73, 610 ff., Reg. Nr. 4; BayVGh, Beschl. v. 22.11.74, ET 75, 51 ff., Reg. Nr. 14; VGh Bad.-Württ., z.B. Beschl. v. 8.10.75, ET 75, 541 ff., Reg. Nr. 11; OVG Rheinland- Pfalz, Beschl. v. 20.7.76, ET 76, 550 (Entscheidungsgründe nicht veröffentlicht).

2) Vgl. BayVGh, Beschl. v. 22.11.74, ET 75, 51 ff., Reg. Nr. 14; VGh Bad.- Württ., Beschl. v. 8.10.75, ET 75, 541 ff., Reg. Nr. 11; OVG Rheinland- Pfalz, Beschl. v. 20.7.76, (Entscheidungsgründe nicht veröffentlicht).

erörtert werden, inwieweit eine Gemeinde berechnigte Interessen ihrer Einwohner wahrnehmen kann.

ERSTER HAUPTTEIL

D a s a t o m r e c h t l i c h e G e n e h - m i g u n g s v e r f a h r e n

§ A) Genehmigungspflicht

Das Atomrecht wurde als Sondergebiet des Gewerberechts aus der Gewerbeordnung ausgeklammert und ist in einem eigenen Gesetz, dem "Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)" in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 1976 1) sowie in mehreren Verordnungen geregelt. 2)

1) BGBI. I S. 3053.

2) Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen (Strahlenschutzverordnung) v. 13. 10. 1976 (BGBI. I S. 2905); Verordnung über den Schutz vor Schäden durch Röntgenstrahlen (Röntgenverordnung) v. 1.3. 1973 (BGBI. I 173); Verordnung über die Deckungsvorsorge nach dem Atomgesetz (Deckungsvorsorgeverordnung- AtDeckV-) v. 25.1.1977 (BGBI. I S. 220); Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes (Atomanlagenverordnung) v. 20.5.1960 i.d.F. v. 29.10.1970 (BGBI. I S. 4518), ersetzt durch die atomrechtliche Verfahrensverordnung - AtVfV - v. 18.2.1977 (BGBI. I S.280); Kostenordnung zum Atomgesetz v. 24.3.1971 (BGBI. I S. 266).

Nach § 7 Abs. 1 AtG bedarf der Genehmigung, wer "eine ortsfeste Anlage zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe errichtet, betreibt oder sonst innehat oder die Anlage oder ihren Betrieb wesentlich verändert". Vor Erlaß der Vierten Novelle zum Atomgesetz vom 5.9. 1976 3) war streitig, ob die Stilllegung, d. h. die Einstellung des Betriebes auf Dauer, der Genehmigungspflicht nach § 7 Abs. 1 AtG oder § 3 StrahlenschutzVO unterliege. Obwohl diese Maßnahme dem Wortlaut nach unter § 7 Abs. 1 AtG subsumiert werden könnte (wesentliche Änderung des Betriebes der Anlage), wurde eine Genehmigungspflicht z. T. abgelehnt, weil sie einen Zwang zum Weiterbetrieb darstellen könne und im übrigen keine saubere Abgrenzung zu den betriebsbedingten Betriebseinstellungen auf Zeit - etwa zu Reparatur- und Wartungszwecken, die bereits Gegenstand der Betriebsgenehmigung sind - möglich sei. 4) Diese Streitfrage ist nun dahin entschieden worden, daß sowohl die Stilllegung einer Anlage als auch der sichere Einschluß der endgültig stillgelegten Anlage und der Abbau der Anlage oder von Anlagenteilen der Genehmigung bedürfen, § 7 Abs. 3 AtG.

3) BGBI. I S. 2573.

4) Hierzu näheres bei Scharnhoop, Genehmigungspflicht der Stilllegung und des Besitzes stillgelegter kerntechnischer Anlagen in: Drittes Deutsches Atomrechtssymposium, Referate und Diskussionsberichte, 1975, S. 63 ff.

Der Begriff der "Stilllegung" umfaßt nicht die Tätigkeiten "sicherer Einschluß der endgültig stillgelegten Anlage" und "Abbau der Anlage oder von Anlageteilen", die in § 7 Abs. 3 AtG als selbständige Tatbestandsmerkmale aufgeführt sind. Da andererseits Betriebseinstellungen, die nur auf Zeit und nicht auf Dauer geplant sind - Reparatur- und Wartungsarbeiten - schon unter § 7 Abs. 1 AtG (wesentliche Änderung des Betriebes der Anlage) subsumiert werden, kann man die Stilllegung i. S. des § 7 Abs. 3 AtG definieren als Betriebseinstellung, die auf Dauer geplant ist und die nicht bereits Regelungsgegenstand einer Betriebsgenehmigung nach § 7 Abs. 1 oder Aufsichtsordnung nach § 19 Abs. 3 AtG gewesen ist. 5)

B) Die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 AtG

1. Die für die Genehmigungstatbestände des § 7 Abs. 1 und 3 AtG zu beachtenden materiellen Voraussetzungen sind in § 7 Abs. 2 AtG geregelt. Danach darf die Genehmigung nur erteilt werden, wenn

--- keine Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers und der für die Errichtung, Leitung und Betriebsaufsichtigung des Betriebs verantwortlichen Personen

5) Vgl. Scharnhöop, Die Vierte Novelle zum Atomgesetz, DVBl. 77, 325.

- bestehen und diese Personen die erforderliche Fachkunde besitzen (Abs. 2 Nr. 1),
- die bei dem Betrieb der Anlage sonst tätigen Personen die notwendigen Kenntnisse über einen sicheren Betrieb, die möglichen Gefahren und die anzuwendenden Schutzmaßnahmen besitzen (Abs. 2 Nr. 2),
 - die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist (Abs. 2 Nr. 3),
 - die erforderliche Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen getroffen ist (Abs. 2 Nr. 4) ,
 - der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist (Abs. 2 Nr. 5),
 - überwiegende öffentliche Interessen, insbesondere im Hinblick auf die Reinhaltung des Wassers, der Luft und des Bodens , der Wahl des Standorts der Anlage nicht entgegenstehen (Abs. 2 Nr. 6).

2. Bei dem Genehmigungserfordernis des § 7 Abs.2 Nr. 3 AtG stellt sich die Frage, ob mit dem Begriff " Vorsorge gegen Schäden" wegen der Zweckbestimmung des Gesetzes in § 1 Nr. 2 AtG nur der Schutz vor nuklearspezifischen Gefahren gemeint ist oder auch die Abwehr anderer Gefahren, Nachteile oder Belästigungen, die von einer Atomanlage ausgehen können. Das gleiche Problem taucht bei § 7 Abs.2 Nr. 6 AtG auf, wonach die Genehmigung zu versagen ist, wenn überwiegende öffentliche Interessen, insbesondere im

Hinblick auf die Reinhaltung des Wassers, der Luft und des Bodens, der Wahl des Standorts entgegenstehen. Der Wortlaut gibt keinen Aufschluß darüber, ob die Genehmigungsbehörde bei ihrer Entscheidung über die Wahl des Standorts lediglich nukleare Schäden (radioaktive Verseuchung der Luft, des Wassers etc.) oder auch sonstige öffentliche Belange zu berücksichtigen hat.

Lukes 1), der hierbei schon die Neufassung des § 8 AtG in seine Erwägungen einbezieht, spricht sich für eine weitergehende Entscheidungskompetenz der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde aus. Er begründet dies damit, daß nach § 7 Abs. 3 AtG a. F. (entspricht dem heutigen Abs. 4) das Genehmigungsverfahren nach den Grundsätzen der §§ 17 - 19 und 49 GewO zu erfolgen habe. Laut amtlicher Begründung zum Entwurf eines Atomgesetzes vom 14.12. 1956 2) solle mit dieser Bestimmung sichergestellt werden, daß einschlägige Anlagen nicht genehmigt werden dürften, soweit ihre Errichtung mit anderen - insbesondere polizeilichen - Vorschriften unverträglich sei. Im Interesse einer Beschleunigung des Verfahrens könnten - so die amtliche Begründung - alle sich aus anderen Vorschriften ergebenden Gesichtspunkte

-
- 1) In Lukes/Vollmer/Mahlmann, Grundprobleme zum atomrechtlichen Verwaltungsverfahren, Schriftenreihe Recht und Technik, Nr. 3, 1974, S. 23/24.
 - 2) Bundestags-Drucksache 5/3026, S. 26

gleichzeitig von der Genehmigungsbehörde mit gewürdigt werden. Lukes verweist auch auf § 4 AtAnVO 3), wonach sich die Prüfung durch die atomrechtlichen Genehmigungsbehörden außer auf die Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtG auch auf die Beachtung der übrigen in Betracht kommenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften, insbesondere des Bau- und Wasserrechts, erstreckte.

Im Gegensatz dazu vertreten insbesondere Fischerhof 4) und Pfaffelhuber 5) die Meinung, im Hinblick auf den in § 1 Nr. 2 AtG normierten Schutzzweck könne Gegenstand der Prüfung nur der Schutz vor möglichen nuklearen Gefahren sein. Pfaffelhuber hält jede andere Auslegung zudem für verfassungswidrig, da Art. 74 Nr. 11 a GG dem Bund nur die Kompetenz für die Regelung der Kernenergie zuspreche. 6)

3) Vgl. Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes (Atomanlagenverordnung) v. 20. 5. 1960 i.d.F. v. 29.10. 1970 (BGBl. I S. 1518), ersetzt durch die atomrechtliche Verfahrensverordnung - AtVfV - v. 18. 2. 1977 (BGBl. I S. 280).

4) Vgl. Fischerhof, Atomgesetz und Verordnungen, 4. Aufl., 1971, § 7 AtG, Anm. 17 u. § 4 AtAnVO Anm. 1 - 3.

5) In ET 1972, S. 216/217.

6) Fischerhof wie auch Pfaffelhuber gehen allerdings noch von § 8 AtG a. F. aus.

Nach § 8 Abs. 2 S. 2 AtG n. F. hat die atomrechtliche Genehmigungsbehörde bei ihrer Entscheidung über nicht- nukleare Immissionen (z. B. Luftverunreinigungen, Abwärme etc.) die materiellen Vorschriften des BImSchG 7) anzuwenden. Hieraus folgt im Umkehrschluß, daß die in § 7 Abs. 2 AtG normierten Genehmigungsvoraussetzungen Nrn. 1 - 5 nur solche Gefahren betreffen, die durch Kernenergie und ionisierende Strahlen ausgelöst werden können. 8)

3. Hinsichtlich § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG ist in jüngster Zeit die Frage aufgetaucht, ob und in welchem Umfang die Störfallsicherheit des Kraftwerkes auch im Falle eines Krieges gewährleistet sein muß. Die in § 7 Abs. 2 AtG geregelten Voraussetzungen scheinen in der Tat so weit gefaßt, daß grundsätzlich auch derartige Gefahren mit in die Betrachtung einzubeziehen sein könnten. Dies gilt vor allem für § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG, wonach der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet sein muß. Aus dem Wortlaut ist nichts dafür ersichtlich, daß diese Regelung lediglich den Schutz vor Sabotageakten oder sonstigen Einzelaktionen erfassen soll.

7) Bundesimmissionsschutzgesetz v. 15. 3. 1974, BGBl. I S. 721, ber. S. 1193.

8) So die heute wohl h. M., vgl. VG Würzburg, Urt. v. 10. 3. 76, Az. Nr. W 127 II 74, S. 16, Reg. Nr. 39; OVG Münster, Urt. v. 20. 2. 75, Az. VII A 911/69, 2 K 146/68 Minden, S. 79; teilweise veröffentlicht in ET 75, 220 ff., Reg. Nr. 18; Schulz, Neue Atomrechtliche Verfahrensverordnung, DVBl. 77, 330.

Dennoch sind richtiger Ansicht nach die Gefahren, die bei kriegerischen Auseinandersetzungen eintreten können, in die Prüfung der Reaktorsicherheit nicht mit einzubeziehen. Für den Schutz gegen solche Einwirkungen ist nämlich nicht das Atomgesetz, sondern als *lex specialis* das Schutzbaugesetz vom 9.9. 1965 9) zuständig. Was etwaige Auswirkungen betrifft, so liegen hier die Aufgaben beim staatlichen Katastrophenschutz und seiner vorsorglichen Ausgestaltung. Im übrigen erscheint es nicht realisierbar, gefährliche Anlagen, auch auf vielen anderen Gebieten, so zu bauen, daß sie im Kriegsfall nicht irgendwie gefährlich werden können. Dann könnten z.B. auch chemische Fabriken, Gasspeicheranlagen und Mineralölbehälter zu volkswirtschaftlich tragbaren Bedingungen nicht mehr gebaut werden. 10)

4. Bei der nicht- nuklearspezifischen Genehmigungsvoraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG hat die Genehmigungsbehörde zu prüfen, ob überwiegende öffentliche Interessen der Wahl des Standorts der Anlage entgegenstehen. Hierbei sind alle in Betracht kommenden öffentlich - rechtlichen Vorschriften heranzuziehen. 11) Inwieweit die atomrechtliche Genehmigungsbehörde Gesichtspunkte der Raumordnung und Landesplanung zu berücksichtigen hat, wird im Zweiten Hauptteil, G) untersucht.

9) BGBl. I S. 1232, i.d.F. vom 21.12. 1974, BGBl. I S. 3656 .

10) Wie hier VGH Bad.- Württ., Beschl. v. 8.10.75, ET 75, 541, 549, Reg. Nr. 11; Fischerhof, Anm. zum Beschluß des OVG Koblenz v. 9.6.76, ET 76, 545; a.A. OVG Koblenz, ET 76, 545.

11) Vgl. Schulz, aaO., S. 330; VG Würzburg, Urt. v. 25. 3. 77, Nr. W 115 II 74, S. 82 (nicht rechtskr.) mit w. Nachw., Reg.Nr. 40; nicht unter § 7 Abs.2 Nr. 6 AtG fallen Umweltschutzbelange, die die atomrechtliche Genehmigungsbehörde gemäß § 8 Abs. 2 AtG im Einvernehmen mit der für den Immissionsschutz zuständigen Behörde zu prüfen hat, vgl. unten S. 43 ff., a.A. Winters, Atom- und Strahlenschutzrecht, 1978, S. 30.

Nach § 14 AtVfV 12), der § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG erläutert, erstreckt sich die Prüfung der Genehmigungsbehörde außer auf die Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 auch auf die Beachtung "der übrigen das Vorhaben betreffenden öffentlich - rechtlichen Vorschriften". Da die Vorschriften des BImSchG bereits nach § 8 Abs. 2 AtG Anwendung finden, andererseits alle anderen "überwiegenden öffentlichen Interessen" von § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG erfaßt werden, sind gemäß § 14 AtVfV auch diejenigen öffentlich - rechtlichen Normen in die Prüfung einzubeziehen, die nicht dem Schutz überwiegender öffentlicher Interessen bei der Wahl des Standorts der Anlage dienen (Umkehrschluß aus § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG). Solche Normen sind naturgemäß nicht sehr häufig. Ein Beispiel ist § 24 GewO für überwachungsbedürftige Anlagen i. S. dieser Vorschrift in einem Kernkraftwerk. 13)

5. Zu einer Kontroverse um die Auslegung des Begriffs "erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage" (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG) ist es neuerdings durch eine Entscheidung des VG Schleswig 14) gekommen. Das Gericht legt den

12) Entspricht dem aufgehobenen § 4 AtAnVO.

13) Vgl. Schulz, aaO., S. 330.

14) VG Schleswig, Beschl. v. 9. 2. 77, NJW 77, 644 ff., = ET 77, 307 ff. (nicht rechtskr.), Reg. Nr. 36.

Begriff weit aus und verlangt, daß die nach § 1 Abs. 2 S. 2 2. Halbs. AtAnVO (entspricht dem jetzigen § 18 Abs. 1 AtVfV) erforderliche vorläufige Gesamtbeurteilung der Anlage und des Betriebs auch die Vorschrift des § 9a AtG einbezieht. Danach hat "wer Anlagen, in denen mit Kernbrennstoffen umgegangen wird, errichtet ... , dafür zu sorgen, daß anfallende radioaktive Reststoffe ... schadlos verwertet werden und, soweit dies nach dem Stand von Wissenschaft und Technik nicht möglich oder wirtschaftlich nicht vertretbar ... ist, als radioaktive Abfälle geordnet beseitigt werden". Nach Ansicht des Gerichts können Schäden durch die Verwendung der Kernbrennstoffe i. S. des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG nicht nur bei dem eigentlichen Betrieb der Anlage, sondern auch durch die bei der Anlage zunächst vorzunehmende Ablagerung der abgebrannten Brennelemente auftreten. Schon daraus folge, daß sich der Schutzzweck der genannten Vorschrift auch auf die Ablagerung der abgebrannten Brennelemente beziehe. Außerdem sei die Einbeziehung der Entsorgung auch im Hinblick auf die vergleichbare Regelung im BImSchG geboten (vgl. §§ 4, 5 Nrnn. 3, 6 und § 8 BImSchG). Hätte der Gesetzgeber die Frage der Entsorgung bei der Genehmigung nach § 7 AtG unberücksichtigt lassen wollen, so hätte es angesichts der Tatsache, daß es sich um einen betriebsrelevanten Vorgang handele, einer ausdrücklichen Regelung bedurft.

Dieses Verlangen des Nachweises einer "Entsorgungs-

vorsorge" schon bei der ersten Teilerrichtungsgenehmigung ist de lege lata nicht haltbar. Bei Beantragung einer Teilerrichtungsgenehmigung sind endgültige Angaben nur hinsichtlich des Gegenstandes der beantragten Teilgenehmigung erforderlich; für die weiteren Schritte der Errichtung und den Betrieb sind Angaben dagegen nur insoweit zu machen, als sie notwendig sind, um ein vorläufiges Gesamturteil über die Anlage und ihren Betrieb zu ermöglichen (vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 AtAnVO, der dem jetzigen § 18 Abs. 2 AtVfV entspricht). Auch in § 3 AtVfV, der die dem Antrag beizufügenden Unterlagen aufzählt, wird keine Angabe über die Vorsorge für die künftige Entsorgung gefordert. Ebensowenig findet sich in den übrigen Vorschriften der AtVfV, die die Genehmigungsvoraussetzungen nach § 7 Abs. 2 AtG wiederholen und ergänzen, ein Hinweis auf die Entsorgungsvorsorge.

§ 9a AtG ist keine zusätzliche Genehmigungsvoraussetzung im Rahmen des Vorsorgenachweises nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, sondern eine dem Betreiber gesetzlich auferlegte Verhaltenspflicht, die ihm aufgibt, nach seinen Möglichkeiten dafür Sorge zu tragen, daß Verwertung (Wiederaufarbeitung) und Beseitigung ("Endlagerung") planmäßig stattfinden können. 15)

15) Vgl. Begr. E 4. ÄndG BT - Drucks. 7/4794 S. 8

Die Erfüllung dieser Pflicht unterliegt der staatlichen Aufsicht und kann nach § 19 AtG durchgesetzt werden.

Der Gesetzgeber hätte bei Erlass der 4. Novelle zum AtG die Gelegenheit gehabt, die Frage der Entsorgung zu einer Genehmigungsvoraussetzung zu machen. Hierzu bestand jedoch keine Veranlassung, da der Bundestag die Auffassung des Bundesministers des Innern 16), der weitere Ausbau von Kernkraftwerken sei bei der derzeitigen Entsorgungssituation verantwortlich, da noch offene Fragen auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung p r o j e k t b e g l e i t e n d gelöst werden könnten, am 13. Mai 1976 einstimmig (bei 2 Enthaltungen) gebilligt 17) und am 1. Juli 1976 nochmals bestätigt hat. 18)

Das Gericht irrt auch insoweit, als es zum "Betrieb" eines Kernkraftwerks i. S. des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG sowohl die Versorgung des Werkes mit atomarem Brennstoff als auch seine Entsorgung rechnet. 19)

16) Vgl. das Antwortschreiben des Bundesministers des Innern v. 16. Juli 1975 (BT- Drucks. 7/3871) auf die Große Anfrage zur friedlichen Nutzung der Kernenergie.

17) Vgl. Sten. Ber. der 242. Sitzung S. 17181 D.

18) Vgl. Sten. Ber. der 256. Sitzung S. 18447 B.

19) VG Schleswig, aaO., NJW 77, 644; Reg. Nr. 36.

Hier wird der Unterschied zwischen Betrieb und betriebszugehörigen Handlungen einerseits und Tatbeständen der Entsorgung andererseits verkannt. Nach der atomgesetzlichen Terminologie gliedert sich die Entsorgung auf in die Wiederaufbereitung als schadlose Verwertung i. S. des § 9a Abs. 1 Nr. 1 AtG und / oder die Abfallendbeseitigung i. S. des § 9a Abs. 1 Nr. 2 AtG. Ein Entsorgungsvorgang liegt erst vor, wenn der Betreiber eines Kernkraftwerks radioaktive Stoffe von seinem Grundstück entfernt oder entfernen läßt, um sie der Wiederaufbereitung oder der Endlagerung zuzuführen. Die interne Lagerung und Konditionierung dagegen gehören noch zum Betrieb der Anlage und sind entweder nach § 7 AtG (möglicherweise Änderungsgenehmigung) oder nach § 6 AtG (Aufbewahrungsgenehmigung) zu beurteilen. 20)

Soweit das Gericht hilfsweise die Regelung in § 5 Nr. 3 BImSchG i. V. m. § 6 Nr. 2 BImSchG heranzieht, übersieht es, daß es sich beim Atomrecht um eine deutlich abgegrenzte Sondermaterie auch im Hinblick auf den Umweltschutz handelt, woraus sich sachlich gerechtfertigte Unterschiede zum BImSchG ergeben. Während für die konventionellen

20) Vgl. Haeusler, Anm. zum Beschl. des VG Schleswig v. 9. 2. 1977 ("Brokdorf"), ET 77, 310.

Abfälle im Sinne des Abfallbeseitigungsgesetzes die erforderlichen Entsorgungsmöglichkeiten vorhanden sind, wird die Bereitstellung des geplanten integrierten Entsorgungszentrums für radioaktive Abfälle noch einige Jahre in Anspruch nehmen. 21) Dieser Sachverhalt rechtfertigt es, die Entsorgungsfrage nicht zu einer Voraussetzung für die Genehmigung i.S. des § 7 AtG zu machen. Nimmt man dies dennoch an, wie es das VG tut, unterstellt man dem Gesetzgeber, auf diesem Wege ein Moratorium für den Bau von Kernkraftwerken verfügt zu haben. 22)

C) Die gegenständliche Beschränkung des § 7 Abs. 1 AtG

1. Die atomrechtliche Genehmigung nach § 7 AtG bezieht sich auf alle "Anlagen zur Erzeugung oder zur Bearbeitung oder Verarbeitung oder zur Spaltung von Kernbrennstoffen oder zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe", also insbesondere Kernkraftwerke, aber auch z.B. Forschungs- und Schiffsreaktoren 1) ,

21) S. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zur Kernenergie, BT- Drucks. 7/ 3871 S. 17 ff.

22) Vgl. Haesler, aaO., S. 310; OVG Münster, Beschl. v. 18.8.77, NJW 78, 442, Reg. Nr. 18a.

1) Ergibt sich aus § 4 Abs. 3 AtVfV.

Wiederaufbereitungsanlagen oder Brennelementfabriken. Auch schnelle Brutreaktoren stellen Anlagen i.S. des § 7 AtG dar; in ihnen werden Kernbrennstoffe sowohl gespalten als auch erzeugt. 1a) Die atomrechtliche Genehmigung kann alle in § 7 Abs. 1 AtG genannten Handlungen je für sich oder kumulativ zum Gegenstand haben (Errichtung, Betrieb, Innehaben oder Veränderung der Anlage oder des Betriebs). In diesem Sinne läßt sich z.B. von Errichtungs-, Betriebs- oder Änderungsge-nehmigungen sprechen. 2) Soweit die Genehmigung Errichtung oder Betrieb von Kernkraftwerken zum Gegenstand hat, umfaßt sie nur A t o m anlagen, d.h. solche Anlagen, mit denen unmittelbar ein nukleares Risiko verbunden ist. Sie erstreckt sich daher bei einem Kernkraftwerk nicht auf die Gesamtanlage, sondern nur auf den nuklearen Teil, insbesondere den Reaktor (s. Definition in § 2 Nr. 1 Buchst.e AtG). 3) In der Praxis kann es allerdings Schwierigkeiten bereiten, zu beurteilen, was dem Atomrecht unterfällt und was nicht. Abgrenzungskriterium ist die durch §§ 7, 25 AtG erfaßte Gefährlichkeit, so daß Betriebsteile, die mit dem nuklearen Risiko nicht unmittelbar im Zusammenhang stehen, ausscheiden. 4) Für den nicht-nuklearen

1a) OVG Münster, Beschl.v. 18.8. 77, NJW 78, 440, Reg. Nr. 18a.

2) Vgl. Kimminich, Atomrecht, 1974, S. 80.

3) Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Komm., 1962, § 7 Anm. 4; Mattern-Raisch, Atomgesetz, 1961, § 7 Anm. 1.

4) Fischerhof, aaO., § 7, Anm. 4; Mattern- Raisch, aaO., § 7, Anm. 1.

Teil eines Kernkraftwerks oder einer sonstigen Gesamtanlage sind daher allein schon aus diesem Grunde besondere Genehmigungen nach den einschlägigen Fachgesetzen nötig. Für die Genehmigungsbehörde ergeben sich praktische Schwierigkeiten daraus, daß ein Kernkraftwerk eine technische Einheit bildet, bei der die einzelnen nuklearen und nicht-nuklearen Teile immer mehr oder weniger stark auch im Hinblick auf potentielle Störfälle miteinander verbunden sind. 5) Es muß daher von den atomrechtlichen Genehmigungsbehörden der Länder klagestellt werden, was Bestandteil der Atomanlage ist. So hat der zuständige Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen beispielsweise folgende Einrichtungen des Kernkraftwerks Würgassen als Bestandteile der Atomanlage im Sinne des § 7 Abs. 1 AtG festgelegt:

Reaktor- und Aufbereitungsanlage mit Gebäude
Maschinenhaus
Betriebs- und Wartungsgebäude
Schaltanlagengebäude
Werkstatt
Feststofflager
Konzentratlager.

Alle übrigen baulichen Anlagen, z. B. Kühltürme,

5) Lukes, aaO., S. 22.

Kraftschlußbecken, Pumpenhaus, Verwaltungs- und Hilfsgebäude unterlagen also trotz Bestehens der Zuständigkeitskonzentration nach § 80 Abs. 3 BauO für Nordrhein - Westfalen der Genehmigung der unteren Baubehörde. 6)

2. Ein weiteres Beispiel für die gegenständliche Beschränkung des § 7 Abs. 1 AtG ist die Tatsache, daß die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter zuständig sind für die Beaufsichtigung der Errichtung von Hilfskesselanlagen, für das Dampfkesselhaus und für den Reaktor in seiner Eigenschaft als Dampfkesselanlage, vgl. § 24 GewO in Verbindung mit Verordnung über die Errichtung und den Betrieb von Dampfkesselanlagen vom 8. 9. 65 (BGBl. I S. 1300), geändert durch Verordnung v. 30. 7. 68 (BGBl. I S. 881).

3. Zur Erleichterung und Vereinheitlichung der Abwicklung atomrechtlicher Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke sollte das Bundesministerium des Innern den zuständigen Fachministerien der Bundesländer eine Zusammenstellung der Anlagenteile zur Verfügung stellen, die der atomrechtlichen Beurteilung unterliegen. Einen ersten Schritt in diese Richtung stellt die auf Veranlassung des Bundesministers des Innern von verschiedenen Technischen

6) Lauer, Praktische Erfahrungen im Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke, ET 1972, 228, 229.

Überwachungsvereinen und dem Institut für Reaktorsicherheit erarbeitete Zusammenstellung der Informationen dar, die für die Prüfung aller sicherheitstechnisch wichtigen Anlagenteile erforderlich sind. 7)

D) Das atomrechtliche Verwaltungsverfahren

1. Das Verwaltungsverfahren bei der Erteilung von Genehmigungen nach § 7 AtG war bisher in der Atomanlagenverordnung (AtAnVO) i.d.F. vom 29.10.1970 1) geregelt. Sie lehnte sich an die Vorschriften der §§ 17 - 19 und 49 GewO über genehmigungspflichtige Anlagen an. Mit Ausnahme des § 49 GewO sind diese Bestimmungen durch die §§ 4 ff. des BImSchG vom 15.3.1974 ersetzt worden. Im § 69 Abs. 1 Nr. 1a

7) Vgl. Zusammenstellung i.d.F. v. 11.6.75 in dem vom Bundesminister des Innern herausgegebenen Gemeinsamen Ministerialblatt vom 5.9.75, GMB1. S. 607, nunmehr berichtigt durch Bekanntmachung des Bundesministers des Innern im Gemeinsamen Ministerialblatt Nr. 8 vom 28.3. 1977, S. 108.

1) Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes (Atomanlagenverordnung) vom 20.5.1960 i.d.F. vom 29.10.1970 (BGBl. I S. 1518).

BIMSchG wurde dem Verordnungsgeber zugleich der Auftrag erteilt, das atomrechtliche Genehmigungsverfahren nach verfahrensrechtlichen Grundsätzen des BIMSchG zu regeln (vgl. § 7 Abs. 3 S. 3 AtG a. F., der durch § 69 Abs. 1 Nr. 1a BIMSchG eingefügt wurde; nunmehr § 7 Abs. 4 S. 3 AtG). Dieser Aufforderung ist der Verordnungsgeber jetzt nachgekommen. Mit Wirkung vom 1. 3. 1977 ist die Atomanlagenverordnung durch die Atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV) vom 18. 2. 1977 2) ersetzt worden.

2. Das Atomgesetz bildet nicht nur die Ermächtigungsgrundlage für die AtVfV, sondern enthält auch selbst verfahrensrechtliche Regeln (wie z. B. § 7 Abs. 4 S. 1 und 2, §§ 7a, 7b und 8 Abs. 2 S. 2, vgl. § 1 AtVfV). Sie bleiben als höherrangiges Recht unberührt. Zuständig für die Erteilung der Genehmigung sind nach § 24 Abs. 2 S. 1 AtG die obersten Landesbehörden, die im einzelnen nach Landesrecht zu bestimmen sind. Da die Landesbehörden im Auftrag des Bundes tätig werden (§ 24 Abs. 1 S. 1 AtG, vgl. Art. 85 GG), wird der Tatbestand des § 1 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG erfüllt und wäre an sich das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes anwendbar. Gemäß § 1 Abs. 3

2) Atomrechtliche Verfahrensverordnung v. 18. 2. 1977, BGBl. I S. 280.

VwVfG wird es allerdings durch Landesverwaltungsverfahrensgesetze verdrängt; derartige Gesetze sind inzwischen in fast allen Ländern ergangen.³⁾ Die Landesverwaltungsverfahrensgesetze treten wiederum hinter die spezialgesetzlichen Regelungen des AtG und der AtVfV zurück.

Gemäß der in § 7 Abs. 4 S. 3 AtG enthaltenen Aufforderung ist die AtVfV nach den Grundsätzen der §§ 8, 10 Abs. 1 - 4 und Abs. 6 - 8 und des § 18 BImSchG gestaltet

-
- 3) Bayern: Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz v. 23.12.1976, GVBl. S. 544; Berlin: Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung v. 8.12.1976, GVBl. S. 2735, ber. S. 2898; Bremen: Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz v. 15.11.1976, GB1. S. 243; Hessen: Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz v. 1.12.1976, GVBl. S. 454, ber. 1977 S. 95; Niedersachsen: Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Niedersachsen v. 3.12.1976, GVBl. S. 311; Nordrhein- Westfalen: Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein- Westfalen v. 21.12.1976, GV. NW. S. 438; Rheinland- Pfalz: Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland- Pfalz v. 23.12. 1976, GVBl. S. 308; Saarland: Saarländisches Verwaltungsverfahrensgesetz v. 15.12.1976, AB1. S. 1151; Schleswig-Holstein Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig- Holstein v. 18.4.1967, GVBl. S. 131.

worden. Eine unmittelbare Geltung kommt den Verfahrensgrundsätzen des BImSchG - vgl. insbesondere die 9. BImSchV 4) - jedoch nicht zu. Zwar hat die atomrechtliche Genehmigungsbehörde hinsichtlich der nicht - nuklearen Immissionen "die Entscheidung im Einvernehmen mit der für den Immissionsschutz zuständigen Landesbehörde nach Maßgabe der Vorschriften des BImSchG und der dazu erlassenen Rechtsverordnungen zu treffen", § 8 Abs. 2 S. 2 AtG. Hiermit sind aber nur die materiellen Vorschriften des BImSchG und seiner Rechtsverordnungen gemeint. Anderenfalls käme es zu unauflösbaren Widersprüchen zwischen den atomrechtlichen und den immissionsschutzrechtlichen Verfahrensregeln. 5)

Die AtVfV versucht, durch neue oder umgestaltete Vorschriften, die sich auch bei einer Vielzahl von Einwendungen aus der Bevölkerung leicht handhaben lassen, den Ablauf des Genehmigungsverfahrens zu verbessern. Teilgenehmigung und Vorbescheid sind nunmehr in §§ 18, 19 AtVfV umfassend geregelt. Entsprechend dem Verwaltungsverfahrensgesetz (vgl. § 69

4) Neunte Verordnung zur Durchführung des BImSchG, in Kraft getreten am 1. 3. 1977, BGBl. I S. 274.

5) Schulz, aaO., S. 327.

Abs. 2 S. 2 - 5 und Abs. 3, § 73 Abs. 5 S. 2 Nr. 4, Abs. 6 S. 4 und 5 und § 74 Abs. 5 VwVfG) kennt die AtVfV eine Ersetzung von Zustellungen durch öffentliche Bekanntmachung (§ 17 AtVfV) , wenn mehr als 300 Zustellungen vorzunehmen wären. Dem Informationsbedürfnis des Bürgers ist vor allem dadurch Rechnung getragen, daß der Antragsteller eine allgemein verständliche, für die Auslegung geeignete Kurzbeschreibung der Anlage und der voraussichtlichen Auswirkungen auf die Allgemeinheit und die Nachbarschaft einzureichen hat, die zwei Monate lang bei der Genehmigungsbehörde und einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standorts ausgelegt wird, §§ 3 Abs. 3, 6 Abs. 1 AtVfV .

3. Die sachliche Zuständigkeit der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde ergibt sich aus § 24 Abs. 2 S. 1 AtG i.V. m. dem entsprechenden Landesrecht, die örtliche aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG. Es sind demnach zuständig

--- in Bayern das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, das "im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung" entscheidet, § 1 der Verordnung über die Zuständigkeiten zum Vollzug atomrechtlicher Vorschriften v.3.5.1977, GVBl. S. 160,

--- in Baden- Württemberg das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, § 1 Abs. 1 der Verordnung der Landesregierung über Zuständigkeiten nach dem

Atomgesetz v. 25. 4. 1960, Ges. Bl. für Baden -
Württemberg 1960, S. 123,

- in Hessen der Minister für Wirtschaft und Technik.
Er entscheidet im Einvernehmen mit dem Sozialminister
und dem Minister des Innern, § 1 der Verordnung
über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Atom-
und Strahlenschutzrechts v. 25. 2. 1974, GVBl. I
S. 137,
- in Rheinland - Pfalz das Ministerium für Wirtschaft
und Verkehr im Einvernehmen mit dem Ministerium für
Soziales, Gesundheit und Sport, Anordnung der Lan-
desregierung v. 25. 8. 1960, i. d. Fassung der
Änderung v. 13. 5. 1964, Staatsanzeiger 1964, Nr. 20,
S. 10,
- im Saarland der Minister für Wirtschaft, Verkehr und
Landwirtschaft im Einvernehmen mit dem Minister für
Arbeit, Sozialordnung und Gesundheitswesen, § 1
Abs. 1 der Verordnung über die Zuständigkeit zum
Vollzug des Atomgesetzes und der Ersten Strahlen-
schutzverordnung im Saarland i. d. Fassung v. 4. 9.
1964, Amtsbl. S. 846,
- in Nordrhein - Westfalen der Minister für Arbeit,
Gesundheit und Soziales zusammen mit dem Minister für
Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, § 1 der Verord-
nung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet
des Arbeits-, Immissions- und technischen Gefahren-
schutzes v. 9. 10. 1973, GVBl. Nordrh.- Westf. 1973

S. 462 i. V. m. Nr. 8. 1 der Anlage zu dieser Verordnung und der Lfd. Nr. 8.11 des Verzeichnisses zu dieser Verordnung,

--- in Niedersachsen der Sozialminister und der Minister für Wirtschaft und öffentliche Arbeiten gemeinsam, § 1 der Verordnung über die Regelung von Zuständigkeiten im Gewerbe- und Arbeitsschutzrecht sowie in anderen Rechtsgebieten vom 3. 5. 1971, Nieders. GVBl. S. 187 i. V. m. Nr. 5 der Anlage zu dieser Verordnung und Lfd. Nr. 5. 1. 1 des Verzeichnisses zu dieser Verordnung,

--- in Schleswig-Holstein der Sozialminister gemeinsam mit dem Minister für Wirtschaft und Verkehr, Nr. 1 der Gemeinsamen Bekanntmachung des Ministers für Wirtschaft und Verkehr und des Ministers für Arbeit, Soziales und Vertriebene v. 6. 5. 1964, Amtsbl. für Schleswig-Holstein 1964, S. 247.

4. Der Katalog der Antragsunterlagen ist in der AtVfV erheblich erweitert und verfeinert worden. Dem Antrag sind die Unterlagen beizufügen, die der Behörde die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtG ermöglichen, § 3 Abs. 1 AtVfV. Jeder Genehmigungsvoraussetzung entsprechen eine oder mehrere der in § 3 Abs. 1 AtVfV aufgeführten Unterlagen. Es sind einzureichen:

--- ein Sicherheitsbericht, der die Anlage und ihren Betrieb beschreibt und die erforderlichen Vorsorge-

maßnahmen darlegt, zusammen mit ergänzenden Plänen, Zeichnungen und Beschreibungen der Anlage sowie eine Aufstellung der bei Stör- und Schadensfällen vorgesehenen Maßnahmen (§ 3 Abs. 1 Nrn. 1, 2 und 6 AtVfV, vgl. § 7 Abs. 2 AtG),

- Angaben über Maßnahmen, die zum Schutz der Anlage gegen Störmaßnahmen Dritter vorgesehen sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 AtVfV, vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG),
- Angaben hinsichtlich Zuverlässigkeit und Fachkunde der für Errichtung und Betrieb der Anlage verantwortlichen Personen sowie hinsichtlich der notwendigen Kenntnisse der bei dem Betrieb der Anlage sonst tätigen Personen (§ 3 Abs. 1 Nrn. 4, 5 AtVfV, vgl. § 7 Abs. 2 Nrn. 1, 2 AtG),
- Vorschläge über die Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen (§ 3 Abs. 1 Nr. 7 AtVfV, vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 4 AtG)
- und eine Aufstellung der vorgesehenen Maßnahmen zur Reinhaltung des Wassers, der Luft und des Bodens (§ 3 Abs. 1 Nr. 8 AtVfV, vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG).

Die Unterlagen sind nur insoweit vorzulegen, wie sie nach dem jeweiligen Stand des Verfahrens von der Behörde benötigt werden. So brauchen beispielsweise die Angaben zu den fachlichen Kenntnissen der Reaktorfahrer, Sicherheitsspezifikationen und Vorschläge über die Vorsorge für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen einem Antrag

auf Genehmigung der Errichtung des Kernkraftwerks nicht beigelegt zu werden. Sie sind erst einzureichen, wenn die Betriebsgenehmigung beantragt wird, vgl. § 18 Abs. 2 AtVfV.

E) Beteiligung anderer Behörden im Genehmigungsverfahren

1. Nach Einreichung der soeben unter D 4. genannten Unterlagen prüft die Genehmigungsbehörde an erster Stelle, ob die nuklearspezifischen Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nrn. 1 - 5 AtG vorliegen. Ist dies nicht der Fall, muß die Genehmigung versagt werden. Ein Mitwirkungsrecht einer anderen Behörde bei dieser Entscheidung besteht nicht. Es ist jedoch möglich, daß die als Genehmigungsbehörde tätige oberste Landesbehörde andere Ressorts beteiligt, etwa das Innenressort wegen des Schutzes gegen Störmaßnahmen (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG).

2. Bei der nicht-nuklearspezifischen Voraussetzung des § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG hat die Genehmigungsbehörde zu prüfen, ob überwiegende öffentliche Interessen der Wahl des Standorts der Anlage entgegenstehen und dabei alle in Betracht kommenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften heranzuziehen. Sofern keine andere Behörde für die Durchsetzung solcher Vorschriften zuständig ist, entscheidet sie selbst und allein.

Andernfalls ist die zuständige Fachbehörde nach § 7 Abs. 4 S. 1 AtG zu beteiligen. Die atomrechtliche Genehmigungsbehörde ist allerdings an deren Auffassung nicht gebunden. Nur im Falle von Meinungsverschiedenheiten mit einer beteiligten Bundesbehörde hat sie die Weisung des Bundesministers des Innern 1) einzuholen, § 7 Abs. 4 S. 2 AtG.

3. Aus § 14 AtVfV ergibt sich, daß in § 7 Abs. 4 S. 1 AtG diejenigen Behörden, Standortgemeinden und sonstigen Gebietskörperschaften gemeint sind, deren Zuständigkeit im Hinblick auf ein neben dem atomrechtlichen Verfahren außerdem durchzuführenden Genehmigungsverfahren berührt ist. Aber es sind nicht nur sie gemeint. Wie noch näher darzulegen sein wird, 2) fallen auch Nachbargemeinden, die in ihrer Planungshoheit berührt sein könnten, unter diese Vorschrift.

F) Abgrenzung der Atomanlagengenehmigung zu sonstigen Genehmigungsverfahren und zum Recht mitberührter Sachbereiche

Das Verwaltungsverfahren der Atomanlagengenehmigung

1) Zur Aufgabenverteilung zwischen dem Bundesministerium für Forschung und Technologie und dem Bundesministerium des Innern s. Mitteilung in atw 77, 55 "Für Kernenergie keine Änderung in der Neuen Regierung".

2) Vgl. Zweiter Hauptteil, B.

wird dadurch kompliziert, daß neben der Genehmigung nach § 7 AtG für ein Kernkraftwerk durchschnittlich noch 20 bis 30 andere Genehmigungen erforderlich sind. 1) In Betracht kommen etwa Sachverhalte des Gewerbe- und Immissionsschutzrechts, des Bau-, Wasser- und Naturschutzrechts, des Luftverkehrsrechts, des Wegerechts, des Raumordnungs- und Raumplanungsrechts und auf internationaler Ebene des Euratom-Vertrages. Einigkeit besteht darin, daß der atomrechtlichen Genehmigung eine echte materielle Konzentrationswirkung, wie sie den Planfeststellungsverfahren zu eigen ist, nicht zukommt. 2) Inwieweit formelle Zuständigkeitskonzentrationen bestehen, ist umstritten. Die einschlägigen normativen Aussagen des AtG lassen auch nach der Vierten Novelle die erforderliche Eindeutigkeit vermissen. Dementsprechend ist die Genehmigungspraxis von Bundesland zu Bundesland verschieden. 3)

Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich in der Praxis

-
- 1) Schmitt Glaeser, Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, Der Landkreis, 1976, 443.
 - 2) Ausnahme nur im Falle des § 8 Abs. 3 AtG, dazu unten F) II.
 - 3) Lauer, aaO., S. 228/9; Schmitt Glaeser, aaO., S. 443; Breuer, Die Entwicklung des Atomrechts 1974-1976, NJW 77, 1124.

vor allem zum Immissionsschutz-, Bau- und Wasserrecht.

I. Abgrenzung zum Immissionsschutzrecht.

Der Gesetzgeber hat nunmehr hinsichtlich der Konkurrenz mit dem Immissionsschutzrecht Klarheit geschaffen. Nach § 8 Abs. 2 S. 1. AtG schließt die atomrechtliche Genehmigung des § 7 AtG die Genehmigung des § 4 BImSchG ein. 4) Es wird also nur *e i n e* (atomrechtliche) Genehmigung erteilt. Die atomrechtliche Genehmigungsbehörde ist allerdings hinsichtlich der nicht-nuklearen Immissionen an die materiellen Vorschriften des BImSchG und der dazu erlassenen Rechtsverordnungen gebunden. 5) Sie hat ihre Entscheidung "im Einvernehmen mit der für den Immissionsschutz zuständigen Landesbehörde" zu treffen. Es liegt somit keine *E r s e t z u n g* der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung vor. 6) Für den Verwaltungsprozeß ist von Bedeutung, daß der Kläger bereits gegen die Errichtungsgenehmigung nicht-nukleare Einwendungen geltend machen kann.

4) Zum Meinungsstand vor der Novellierung vgl. Lukes, aaO., S. 25, 26.

5) Vgl. oben Erster Hauptteil, B) 2.

6) H. M., vgl. Kopp, das Verhältnis von immissionsrechtlicher zu baurechtlicher Genehmigung, BayVBl. 76, 204 f. mit weit. Nachw.; Lukes aaO., S. 31.

Hierzu zählen insbesondere die durch die Wärme- und Wasserdampfabgabe aus den Kühltürmen möglicherweise hervorgerufenen Umweltbeeinträchtigungen. Dies gilt allerdings nur insoweit, als die betreffenden Anlagenteile zur Atomanlage im Sinne des § 7 Abs. 1 AtG zu rechnen sind. Die Kühltürme sind wohl als Bestandteil der Atomanlage anzusehen, weil jedenfalls insoweit der nukleare und nicht-nukleare Teil des Kernkraftwerks eine technische Einheit bilden und die Kühltürme in einem engen wechselseitigen, insbesondere sicherheitstechnischen Zusammenhang mit dem nuklearen Teil des Kernkraftwerks stehen und ganz wesentlich dessen technischen Typ bestimmen. 7) Für die nicht mehr zur Atomanlage zählenden sonstigen Anlagenteile ist wegen der gegenständlichen Beschränkung des § 7 Abs. 1 AtG eine besondere immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 4 BImSchG nötig.

II. Abgrenzung zu § 24 GewO

Die Vorschriften der GewO, z. B. §§ 24 bis 25 GewO, sind gemäß § 8 Abs. 3 AtG anwendbar, soweit solche Anlagen - in Frage kommen Dampfkessel, Druckbehälter, Aufzugsanlagen - in Kernkraftwerken Verwendung finden.

7) So die Rechtsprechung, vgl. VG Würzburg aaO., S. 19/20, Reg. Nr. 39, mit Verweisung auf VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 8. 10. 1975, Az X 351/75, S. 56; so jetzt auch die Genehmigungsbehörden in Bad.-Württ., vgl. Pressemitteilung in ET 76, 127; vgl. a. oben Erster Hauptteil, C).

Die Erlaubniserteilung und Überwachung erfolgt in diesen Fällen durch die zuständigen gewerberechtlichen Genehmigungsbehörden. 8) Die atomrechtliche Genehmigungsbehörde ist jedoch durch § 8 Abs. 3 AtG ermächtigt, im Einzelfall Ausnahmen von den aufgrund des § 24 GewO ergangenen Rechtsverordnungen zuzulassen, soweit dies durch die besondere technische Eigenart der Anlagen des § 7 AtG bedingt ist. Der Grund ist, daß die gewerberechtlichen Vorschriften normalerweise nicht auf eine Verwendung in Kernkraftwerken, insbesondere nicht innerhalb des Strahlungsbereichs radioaktiver Stoffe in diesen Anlagen, zugeschnitten sind. 9) Die sich aus § 8 Abs. 3 AtG ergebende Befugnis der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde, in bestimmten Fällen abweichend von mitberührten gewerberechtlichen Vorschriften eine eigene rechtsgestaltende Entscheidung zu treffen, stellt eine echte materielle Konzentration der Entscheidungskompetenzen dar. 10)

III. Abgrenzung zum Baurecht

Das Baurecht wird gemeinhin unterteilt in das Bauplanungs- und Bodenordnungsrecht (geregelt im Bundesbaugesetz) und das Bauordnungsrecht (geregelt in den

8) Fischerhof, aaO., § 8 AtG Anm. 5; § 4 AtAnVO, Anm. 2.

9) Fischerhof, aaO., § 8 AtG, Anm. 4.

10) Lukes aaO., S. 27.

Bauordnungen der Länder). 11) Das Bodenordnungsrecht kann in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben.

1. Das Bauordnungsrecht

Die Vorschriften der Landesbauordnungen haben die präventive Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bereich des Bauwesens zum Ziel. Die bauordnungsrechtliche Prüfung von Kernkraftwerken überschneidet sich in vielfacher Weise mit der von den atomrechtlichen Genehmigungsbehörden vorzunehmenden sicherheitsrechtlichen Prüfung unter nuklear- und immissionsschutzrechtlichen Gesichtspunkten. Als Beispiel seien die unterkellerten Teile sämtlicher Gebäude des nuklearen Kraftwerkteiles (Reaktorgebäude, Aufbereitung, Lager für feste und flüssige Abfälle) genannt, die durch entsprechende Bauweise mit wasserdicht isolierten Wannen bzw. mit zuverlässigen Isolierungsverfahren neuesten Entwicklungsstandes wasserdicht herzustellen sind und deren Eingänge in einer bestimmten Höhe oberhalb der Kote des betreffenden Flußhochwassers anzuordnen sind, um eine Beeinflussung des Grundwassers und ein Eindringen und damit eine

11) Maunz- Dürig-Herzog, Komm. zum GG, Stand: Jan. 76, Art. 74 Nr. 18, Rdz. 99.

eventuelle Kontaminierung des Flußhochwassers mit Sicherheit auszuschließen. 12) Es stellt sich daher die Frage, ob die bauordnungsrechtliche Genehmigung von der atomrechtlichen Genehmigung eingeschlossen bzw. ersetzt wird, wie dies nach § 8 Abs. 2 AtG bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung der Fall ist. Zu klären sind folgende Punkte:

--- Bedarf das Kernkraftwerk einer bauordnungsrechtlichen Genehmigung?

--- Wer erteilt sie gegebenenfalls?

a) Entsprechend der Richtlinie des § 7 Abs. 4 S. 3 AtG ist das Genehmigungsverfahren in der AtVfV nach den Grundsätzen der §§ 8, 10 Abs. 1 - 4, Abs. 6 - 8 und 18 BImSchG geregelt worden. Die §§ 8, 10 Abs. 1 BImSchG nehmen Bezug auf § 6 BImSchG. Nach § 6 Nr. 2 BImSchG ist die Genehmigung zu erteilen, wenn andere öffentlich-rechtliche Vorschriften der Errichtung und dem Betrieb der Anlagen nicht entgegenstehen. § 6 Nr. 2 BImSchG entspricht somit dem aufgehobenen § 18 S. 2 GewO. Bei § 18 S. 2 GewO aber war h. M. in Rechtsprechung und Literatur, daß die gewerberechtliche Genehmigung die baurechtliche einschloß. Es handelte sich danach um Bundesrecht, das nicht nur die materielle Rechtslage, sondern auch das

12) Vgl. Rösch, Vogel, Die Genehmigungsverfahren, atw 1961, 41.

Verfahren regelte. 13) Nichts anderes kann für § 6 Nr. 2 BImSchG gelten (vgl. auch § 13 BImSchG, der eben diejenigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen aufzählt, die nicht von §§ 4, 6 Nr. 2 BImSchG erfaßt werden).

Ein weiteres Indiz dafür, daß die baurechtliche Genehmigung mit umfaßt wird, ergibt sich aus der Tatsache, daß § 10 Abs. 5 BImSchG von der Verweisung des § 7 Abs. 4 S. 3 AtG ausgenommen ist: Die atomrechtliche Genehmigungsbehörde braucht keine Stellungnahme der anderen Fachbehörden einzuholen. Man kann ferner argumentieren, daß nach § 8 Abs. 2 AtG die immissionsschutzrechtliche Genehmigung des § 4 BImSchG in der atomrechtlichen eingeschlossen ist. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung aber schließt ihrerseits die baurechtliche ein, vgl. §§ 6 Nr. 2, 13 BImSchG. Also muß auch die atomrechtliche Genehmigung die baurechtliche einschließen. Für diese Auslegung spricht die parlamentarische Vorgeschichte des BImSchG, die zeigt, daß der Gesetzgeber durch § 8 Abs. 2 AtG eine möglichst weitgehende Verfahrenskonzentration erreichen wollte. Nach § 2 Abs. 2 des Entwurfs des BImSchG sollten seine Vorschriften keine Anwendung finden auf Anlagen, Geräte und Vorrichtungen, die den Vorschriften des AtG unterlagen,

13) Fuhr, Komm. zur Gew.O., Stand Juli 76, § 18 Anm. 2c.

soweit es sich um den Schutz vor den Gefahren der Kernenergie oder der schädigenden Wirkung ionisierender Strahlung handelte. 14) Dies hätte bedeutet, daß für solche Anlagen hinsichtlich des Schutzes gegen nicht - nukleare Gefahren eine zusätzliche Genehmigung nach dem BImSchG erforderlich gewesen wäre. Abgeordnete der CDU/CSU - Fraktion brachten dagegen einen Gesetzesantrag im Bundestag ein, der darauf hinzielte, im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren auch die Genehmigungsvoraussetzungen nach dem BImSchG prüfen zu lassen. Sie begründeten diese Konzentrationswirkung mit der Effektivität des Genehmigungsvorbehalts, der Verwaltungsvereinfachung, der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, der Beschränkung des Aufwands der Antragsteller und der Dauer des Genehmigungsverfahrens. 15) Auch der Innenausschuß des Deutschen Bundestages stimmte dieser Ansicht wegen der dadurch bewirkten Verfahrens-

14) Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes - Immissionsschutzgesetz - BImSchG), BR - Drucks. 437/71, S. 5.

15) Antrag der Abgeordneten Schoettle, Dichgans, Kirst und Genossen vom 13. Juni 1972, BT - Drucks. VI, 3509.

konzentration und Beschleunigung des Verfahrens zu.
16)

Durch § 69 Abs. 1 Nr. 2c BImSchG vom 15. 3. 74 wurde daher Abs. 1a in § 8 AtG eingefügt, der dem heutigen § 8 Abs. 2 AtG entspricht.

b) Nach der Neufassung des § 7 AtG wird man also heute, obwohl eine eindeutige Bestimmung fehlt, davon ausgehen können, daß die atomrechtliche Genehmigung die baurechtliche einschließt. 17) Der Bund ist zu dieser Regelung aus einer Annexkompetenz befugt. 18) Kompetenz kraft Sachzusammenhangs scheidet aus, da sie nur dann eingreift, wenn Bund oder Land eine ihnen zustehende Befugnis anders überhaupt nicht

16) Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuß),
BT - Drucks. 7/1513, S. 9.

17) So auch Scheerbarth, Das allgemeine Bauordnungsrecht, 2. Aufl., 1966, S. 450 mit derselben Begründung wie hier, allerdings noch auf dem Boden des § 7 Abs. 3 AtG a. F. und § 18 GewO; ebenfalls für Einbeziehung Lukes aaO., S. 28;

a. A. (allerdings noch vor der Neufassung der §§ 7, 8 AtG) Fischerhof aaO., S. 242/3; Borst, Die Verwaltungsvorschriften des Atomgesetzes, DVBl. 60, 163, insbes. Rdz. 41a.

18) Vgl. Fuhr, aaO., § 18, Anm. 2c; Scheerbarth, aaO., S. 446; Lukes aaO., S. 28.

ausüben könnten. 19) Es handelt sich um die Ausdehnung einer ausdrücklich zugeteilten Bundeskompetenz (Artikel 74 Nr. 11a GG) in das Stadium der Durchführung durch Zulassung von Vorschriften, die die Durchführung regeln. 20)

Die verfassungsrechtlichen Bedenken von Borst 21) und Pfaffelhuber 22) gegen eine Annexkompetenz sind nicht durchschlagend. Die Annexkompetenz führt keineswegs dazu, daß der Bund materielles Bauordnungsrecht regelt. Es handelt sich lediglich um eine formelle Entscheidungskonzentration. Die atomrechtliche Genehmigungsbehörde hat das materielle Bauordnungsrecht des jeweiligen Bundeslandes zu beachten.

Die Baugenehmigung schließt ihrerseits keine anderen Genehmigungen ein. Daher bleiben die aufgrund nichtbaurechtlicher Rechtsvorschriften bestehenden Verpflichtungen zum Einholen von Genehmigungen, Erlaubnissen etc. unberührt. Dies gilt z. B. für Befreiungen oder Ausnahmegenehmigungen nach dem Bundesnaturschutzgesetz oder nach Vorschriften aufgrund des

19) Maunz- Dürig, aaO., Art. 30, Anm. 15.

20) Maunz- Dürig, aaO., Art. 70, Anm. 32; Art. 73, Anm. 12, 23, 24, 25.

21) Vgl. Borst, Die Verwaltungsvorschriften des Atomgesetzes, DVBl. 60, 163, insbes. Rdz. 41a.

22) A. a. O., S. 217, Rdz. 10.

Bundesnaturschutzgesetzes, z. B. Landschaftsschutzverordnungen. 23)

c) Zum Teil ist der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde die Zuständigkeit für die Baugenehmigung aufgrund von Landesrecht ausdrücklich übertragen worden, wie z. B. nach § 80 Abs. 3 Bauordnung von Nordrhein - Westfalen, § 92 Abs. 4 Bauordnung von Baden - Württemberg, § 87 Abs. 4 Bauordnung des Saarlandes. Nach § 70 Nieders. Bauordnung kann die oberste Bauaufsichtsbehörde durch Verordnung bestimmen, daß andere öffentlich - rechtliche Genehmigungen eine Baugenehmigung einschließen. Diese Bestimmungen haben nach der hier vertretenen Auffassung nur deklaratorische Bedeutung. Eine landesrechtliche Bestimmung, wonach die Baugenehmigung in einem besonderen Verfahren erteilt wird, wäre wegen Verstoßes gegen Art. 31 GG nichtig. 24) Dies gilt z. B. für die Bekanntmachung des BStMdl vom 17. 1. 63 25), in der ausdrücklich festgestellt wird, daß die Baugenehmigung für Kernkraftwerke nicht bei der atomrechtlichen, sondern der baurechtlichen Genehmigungsbehörde zusätzlich zu beantragen und von ihr zu erteilen sei. Eine derartige Auslegung der Art. 82 ff. Bay BauO verstößt gegen § 7 Abs. 4 AtG.

23) Rößler, Komm. zur Landesbauordnung von Nordrh. - Westf., 1971, § 80 Anm. 3;

vgl. a. Art. 91 Abs. 1 Bay BauO; hierzu Mang/Simon, Komm. zur Bay BauO, Stand Febr. 75, Art. 91, Anm. 16.

24) Lukes, aaO., S. 29.

25) MABl. S. 80, abgedruckt in Mang/Simon, aaO., Art. 91, Anm. 19.

2. Das Bauplanungsrecht

a) Erklärt ein Planfeststellungsbeschluß in einem der in § 38 BBauG aufgeführten Fachplanungsverfahren ein Vorhaben für zulässig, so trifft er zugleich eine verbindliche Bodennutzungsregelung. Da sich Bauleitpläne und Fachplanungen auf denselben räumlichen Bereich beziehen oder beziehen können und mehrere Träger von Planungsrechten vorhanden sind, ist eine Kollision mit der gemeindlichen Bauleitplanung unvermeidlich. Das Bundesbaugesetz trifft keine direkte Aussage über das Verhältnis von Fachplanungen zu Bebauungsplänen. Lediglich § 38 BBauG regelt das Rangverhältnis bestimmter Fachplanungen zur Bauleitplanung. Danach bleiben die dort genannten bundes- oder landesrechtlichen Planfeststellungsverfahren von den §§ 29 ff. BBauG "unberührt". Aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift ergibt sich, daß § 38 BBauG im Zusammenhang mit den Erörterungen um § 37 BBauG eingefügt worden ist. § 37 BBauG enthält für bestimmte öffentliche Vorhaben von Bund und Ländern unter gewissen Voraussetzungen einen Befreiungstatbestand von den Vorschriften der §§ 29 ff. BBauG. Dieser Grundsatz wird in § 38 BBauG dahingehend erweitert, daß die Vorschriften der §§ 29 ff. BBauG auf solche Vorhaben keine Anwendung finden, über deren Zulässigkeit bereits im Rahmen eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens nach den dort genannten Gesetzen entschieden worden ist. 26)

26) Vgl. Ausschlußbericht zur BT- Drucksache 1794 zu §§ 31 ff., 3. Wahlperiode.

Über die städtebauliche Zulässigkeit entscheidet daher allein die Planfeststellungsbehörde. 27) Da lediglich von den §§ 29 ff. BBauG freigestellt wird, muß sie allerdings die allgemeinen materiellen städtebaulichen Grundsätze des § 1 BBauG im Planfeststellungsverfahren beachten. Durch den Planfeststellungsbeschluß wird die Zulässigkeit des Vorhabens auch im Hinblick auf die Planungsgrundsätze des § 1 BBauG festgestellt. 28)

b) Die Atomanlagengenehmigung findet sich nicht unter den in § 38 BBauG aufgeführten Fachplanungen. Dies bedeutet, daß die in Art. 28 Abs. 2 GG, § 2 Abs. 1 BBauG verankerte Planungshoheit der Standortgemeinde im Atomanlagenverfahren unangetastet bleibt, obwohl es sich auch hier um eine überörtliche Planung handelt. Zur Errichtung eines Kernkraftwerks ist daher erforderlich entweder

- ein qualifizierter Bebauungsplan, in dem es ausgewiesen ist, § 30 BBauG, oder
- eine im Einvernehmen mit der Gemeinde erteilte Ausnahme genehmigung der atomrechtlichen oder der Baugenehmigungsbehörde (je nachdem, ob in dem betreffenden Land eine Zuständigkeitskonzentration besteht) von Festsetzungen des Bebauungsplans, § 31 Abs. 1 BBauG,

27) H. M., vgl. Heitzer - Oestreicher, aaO., § 38 Anm. 1; Schrödter, aaO., § 38 Rdz. 7; a. A. Brügelmann/Grauvogel, Komm. zum BBauG, 1960 ff., § 38 Anm. 1c (nach dieser Auffassung entscheiden erst die Fachplanungsgesetze, welche Vorschriften durch die Planfeststellung ersetzt werden).

28) Ernst - Zinkahn - Bielenberg, Bundesbaugesetz, 3. Aufl., 1978, § 1, Rdz. 47.

oder

- die Zustimmung der Gemeinde in den Fällen der §§ 33, 34 und 35 BBauG (d.h. wenn kein Bebauungsplan besteht), § 36 Abs. 1 S. 1 BBauG.

c) Da der Bau eines Kernkraftwerks somit grundsätzlich nicht möglich ist, ohne daß die Standortgemeinde in entsprechender Weise von ihrem Planungsermessen Gebrauch gemacht hat, wird eine Anfechtung durch die Standortgemeinde mit der Begründung, die k o m m u n a l e P l a n u n g s h o h e i t sei verletzt, nur ausnahmsweise in Betracht kommen. Denkbar sind folgende Fälle:

- In den "Zielen der Raumordnung und Landesplanung" ist der Standort für ein Kernkraftwerk festgelegt. Dann bleibt der Gemeinde aufgrund des § 1 Abs. 4 BBauG keine andere Wahl als ihre Bauleitpläne entsprechend anzupassen.
- Das fehlende Einvernehmen der Gemeinde wird im Wege der Rechtsaufsicht ersetzt.
- Das fehlende Einvernehmen der Gemeinde, das zu einem ablehnenden Bescheid führte, wird auf Widerspruch des Antragstellers hin ersetzt.

Diese Fälle sind jedoch von geringer praktischer Bedeutung, da man sich aufgrund der gegebenen Rechtslage nur eine solche Standortgemeinde aussuchen wird, deren Zustimmung man sich sicher ist. Es ist deshalb auch kein Zufall, daß bisher nur N a c h b a r g e m e i n d e n den Bau eines Kernkraftwerks angegrif-

fen haben. Dennoch bleibt festzuhalten, daß die Standortgemeinde selbst dann, wenn sie ihre Zustimmung erteilt hat, die Atomanlagengenehmigung aus Gründen, die nicht in der Verletzung der Planungshoheit liegen, anfechten kann. Dies folgt daraus, daß sie mit ihrer Zustimmung oder durch Ausweisung in einem Bebauungsplan dem Kernkraftwerk nur das städtebauliche Unbedenklichkeitszeugnis erteilt hat. Voraussetzung für eine Anfechtung ist allerdings, daß sie eigene Rechte außerhalb der Planungshoheit geltend machen kann. 28a)

IV. Abgrenzung zum Wasserrecht

Das Wasserrecht spielt in allen Prozessen, in denen Gemeinden als Kläger gegen Kernkraftwerke auftreten, eine bedeutende Rolle. Ein Kernkraftwerk bedarf zur vollen Funktionsfähigkeit durchweg einer Reihe von wasserrechtlichen Erlaubnissen oder Bewilligungen. Schon die Standortfaktoren hängen zum Großteil von wasserspezifischen Gesichtspunkten ab, so z.B. Verfügbarkeit von Kühlwasser, hinreichender Abstand von Quell- und Wasserschutzgebieten, Hochwasserzonen, Wassergewinnungs- und Aufbereitungsanlagen etc. Die Interessen der Gemeinde können berührt werden, wenn z.B. die Kapazität des Flusses, der für ihre Abwässer als Vorfluter dient, durch die Kühlwasserentnahme des Kernkraftwerks verringert wird 29) oder es zu einem Absinken des Grundwasser-

28a) Vgl. unten S. 86 vor FN 69.

29) So im Fall des Kernkraftwerks Grafenrheinfeld.

spiegels kommt.

1. Das materielle Wasserrecht

Hinsichtlich der Abgrenzung zum Wasserrecht enthält das Atomgesetz keine Regelung. § 7 Abs. 4 S. 3 AtG verweist für das Genehmigungsverfahren auf die Grundsätze der §§ 8, 10 Abs. 1-4, Abs. 6-8 und 18 BImSchG. Die §§ 8 und 10 Abs. 1 BImSchG nehmen ihrerseits Bezug auf § 6 Nr. 2 BImSchG. § 13 BImSchG schließlich bestimmt, daß die immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach §§ 4, 6 BImSchG nicht die wasserrechtlichen Erlaubnisse und Bewilligungen einschließt. Auch unter Geltung des § 7 Abs. 3 AtG a.F. wurden die wasserrechtlichen Bewilligungen und Erlaubnisse von der Atomanlagengenehmigung nicht mit umfaßt, da nach § 2 WHG die Benutzung der Gewässer, insbesondere das Einleiten von Abwasser in die oberirdischen Gewässer oder in das Grundwasser (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 und 5 WHG) der besonderen wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung bedarf, §§ 7, 8 WHG. Die Bewilligung kann aber nur in einem förmlichen Verfahren erteilt werden, § 9 WHG. Daher konnte sich die gewerberechtliche Genehmigung nach §§ 16, 18 GewO seit Inkrafttreten des WHG nicht mehr zugleich auf die wasserrechtlichen Tatbestände beziehen. 30) Daraus schließt die h.M., daß die Ein-

30) Fuhr, aaO., § 18, Anm. 2c; Lukes, aaO., S. 30.

leitung radioaktiven Abwassers in Oberflächengewässer in vollem Umfang, d.h. auch unter nuklear- spezifischen Aspekten, von den Wasserbehörden anhand des Wasserrechts zu prüfen ist. Gleiches gilt für die Erteilung der wasserrechtlichen Bewilligung zum Entnehmen des Kühlwassers. Da dem Bund jedoch in Art. 74 Nr. 11a GG die Kompetenz zur abschließenden Regelung des Schutzes vor den nuklear- spezifischen Gefahren der Nutzung der Kernenergie gegeben wurde, muß man annehmen, daß die atomrechtliche Genehmigung die Festlegung der zulässigen Aktivitätsabgaberraten in Bezug auf das Abwasser abschließend regeln muß. 31)

Die meisten Kernkraftwerke werden an Flüssen oder Wasserläufen gebaut. Soweit es sich dabei um Bundeswasserstraßen handelt, ist das Vorhaben nach § 31 Abs.2 WaStrG beim zuständigen Wasser- und Schifffahrtsamt anzuzeigen.

2. Zuständigkeiten

a) Eine Zuständigkeitskonzentration kann hinsichtlich der wasserrechtlichen Genehmigungstatbestände nur durch landesrechtliche Vorschriften erreicht werden, die ausdrücklich bestimmen, daß die atomrechtliche Genehmigungsbehörde auch die erforderlichen wasserrechtlichen Erlaubnisse und Bewilligungen erteilt.

b) In Bayern besteht keine Zuständigkeit des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen zur Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung. Der Vollzug des WHG, des Bayer.

31) Vgl. Winters, aaO., S. 37/38 mit Hinweis auf § 45 S. 2 SSVG.

Wassergesetzes und der aufgrund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen obliegt vielmehr den Kreisverwaltungsbehörden, den Regierungen und dem Bayer. Staatsministerium des Innern (Art. 68, 75, 76 Bay WG). 32) So wurden die wasserrechtlichen Bewilligungen für die Kernkraftwerke Kahl, Gundremmingen und Niederaichbach nicht von der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde, sondern von den Landratsämtern als Unterer Wasserbehörde erteilt.

c) Auch in den Bundesländern Baden - Württemberg (Kernkraftwerk Obrigheim), Niedersachsen (Kernkraftwerke Lingen und Stade), Schleswig - Holstein (Kernkraftwerk Brunsbüttel) und Hessen (Kernkraftwerk Biblis) wurden die wasserrechtlichen Bewilligungen von den (Unteren bzw. Oberen) Wasserbehörden erteilt. 33)

3. Verfahren

a) Die wasserrechtliche Bewilligung wird in einem "förmlichen Verfahren" erteilt, § 9 WHG. Während die Ausgestaltung des Verfahrens den Ländern überlassen ist, enthält § 9 WHG Rahmenvorschriften, die sicherstellen, daß vor Erteilung der Bewilligung

32) Vgl. VG Würzburg, Urt. v. 10. 3. 76, Nr. W 127 II 74, S. 21, Reg. Nr. 39.

33) Vgl. Nachweise bei Lauer, aaO., Et 72, 229.

entgegenstehende Gesichtspunkte geltend gemacht werden können. Die wichtigsten Abschnitte des Verfahrens, das in allen Landeswassergesetzen ähnlich geregelt ist 34), sind die öffentliche Bekanntmachung des Bewilligungsantrags (einschließlich der Antragsunterlagen) und die mündliche Erörterung der Einwendungen. Benötigt der Betreiber des Kernkraftwerks eine wasserrechtliche Bewilligung, was in der Regel der Fall ist, so hat er unabhängig von dem Antrag nach § 7 AtG bei der zuständigen Wasserbehörde einen eigenen Antrag zu stellen. In dem daraufhin stattfindenden Bewilligungsverfahren wird die Zulässigkeit des Vorhabens anhand der wasserrechtlichen Bestimmungen geprüft.

b) Das wasserrechtliche Bewilligungsverfahren ist also unabhängig vom Atomanlagenverfahren durchzuführen. 35) Dies ergibt sich auch aus §§ 1, 8 Abs. 2 AtVfV, wonach im Erörterungstermin des atomrechtlichen Verfahrens nur Einwendungen erörtert werden, die für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 AtG von Bedeutung sind. Die atomrechtliche

34) Vgl. Gieseke - Wiedemann, WHG, 2. Neub. Aufl., 1971, § 9, Rdz. 3.

35) Im Gegensatz zum Verfahren für die immissions-schutzrechtliche Genehmigung, §§ 8 Abs. 2 AtG, 4 BImSchG, die nach den Vorschriften der AtVfV erteilt wird, s. oben Erster Hauptteil, F) I.

Genehmigungsbehörde hat allerdings bereits nach Stellung des Antrags für die erste Teilerrichtungsgenehmigung die zuständige Wasserbehörde ins Bild zu setzen und die Erfolgsaussichten des Vorhabens aus wasserrechtlicher Sicht zu erkunden, §§ 7 Abs. 4 S. 1 AtG, 14 AtVfV. Dies dient aber nur dem Zweck, den Antragsteller gegebenenfalls schon zu einem möglichst frühen Zeitpunkt von der Aussichtslosigkeit seines Vorhabens zu überzeugen. Bindende Zusagen im Hinblick auf nicht - atomrechtliche Gestattungsakte kann die atomrechtliche Genehmigungsbehörde nicht geben, vgl. §§ 16 Abs. 2 Nr. 1, 19 Abs. 4 Nr. 3 AtVfV.

V. Abgrenzung zu sonstigen Genehmigungsverfahren

Sofern Kernbrennstoffe in der Nähe des Reaktors auf Vorrat oder Abruf gelagert werden, kommt eine Genehmigung nach § 6 AtG in Betracht. Die Genehmigung nach § 7 AtG umfaßt zwar den Besitz von Kernbrennstoffen im Rahmen des Betriebes eines Kernkraftwerkes, schließt jedoch nicht automatisch das Recht zur "Aufbewahrung" von Kernbrennstoffen ein. 36) Zuständig für die Genehmigung nach § 6 AtG ist die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, § 23 Abs. 1

36) Fischerhof, aaO., § 7 Anm. 12, § 6 Anm. 1.

Nr. 4 AtG.

Möglicherweise sind auch Genehmigungen nach § 9 AtG und § 3 1. SSVO vonnöten (vgl. § 55 Abs. 1 S. 2 1. SSVO).

Unberührt von § 7 AtG bleiben auch Anzeigepflicht und Genehmigung nach §§ 4, 5 EnergG und den hierzu ergangenen Rechtsverordnungen (vgl. auch § 13 S. 2 BImSchG). 37)

ZWEITER HAUPTTEIL

Die Rechtsstellung der Gemeinden

Nach Darstellung des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens soll nun der Frage nachgegangen werden, inwieweit Gemeinden

- a) am atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG zu beteiligen und
- b) gemäß § 42 Abs. 2 VwGO bei einer Anfechtungsklage gegen die atomrechtliche Genehmigung klagebefugt

37) Fischerhof, aaO., § 4 AtAnVO Anm. 2.

sein können.

Die verfahrensmäßige Rechtsstellung hängt von der materiellen Betroffenheit der Gemeinde ab. Auf diesen Punkt wird daher zuerst eingegangen.

A) Die kommunale Planungshoheit

I. Die Anlagengenehmigung nach § 7 AtG im Planungssystem

In der auf den Raum bezogenen Planung der öffentlichen Verwaltung sind nach Zweck und Ziel der Planung drei Stufen zu unterscheiden:

1. die Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung in Programmen und Plänen und die sonstige Wahrung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung auf der Grundlage des Bundesraumordnungsgesetzes und der Landesplanungsgesetze;

2. die Ausbauplanung als grundlegende Fachplanung etwa nach § 16 FernStrG, § 49 BundesbahnG, § 6 LuftVG, § 14 PBefG, § 36 WHG, § 13 I WaStrG, § 6 AbfallbesG;

3. schließlich die Planfeststellungsverfahren (zur Verwirklichung der Ausbauplanung) nach § 7 TelwegG, § 36 BundesbahnG, §§ 17, 18 FernStrG, § 8 LuftVG, § 28 PBefG, § 31 WHG, § 14 WaStrG, § 41 mit § 58

FlurBG, § 7 AbfallbesG. 1) Landesrechtliche Planfeststellungen enthalten z.B.: das Landesstraßengesetz Nordrh.- Westf., §§ 13 ff. Landeseisenbahngesetz Nordrh. - Westf., § 67 WasserG Nordrh.- Westf., §§ 36 ff. Bay StrWG.

Zu 1.

Die erste Stufe, die der Raumordnung und Landesplanung, ist eine zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und außerdem vielfältige Fachplanungen zusammenfaßt und aufeinander abstimmt. 2) Die im Bundesraumordnungsgesetz niedergelegten "Grundsätze der Raumordnung " sowie die landesrechtlichen Grundsätze gemäß § 2 Abs. 3 ROG sind von den Behörden und öffentlichen Planungsträgern im Rahmen ihres Ermessens bei allen Planungen und Maßnahmen, die den Raum beeinflussen können, gegeneinander und untereinander abzuwägen, § 2 Abs. 2 ROG, Art. 3 Bay LplG. Gegenüber Privatpersonen haben die Raumordnungsgrundsätze dagegen keine unmittelbare Rechtswirkung, § 3 Abs. 3 ROG. Mittelbare Auswirkungen können sich für Private allerdings daraus ergeben, daß gesetzliche Vorschriften häufig in fachplanerischen Raumordnungsklauseln 3) eine

1) Zeller, Mitwirkung und Rechtsschutz der Gemeinden im Bereich der Planung (mit Ausnahme der Bauleitplanung), DVBl. 73, 599.

2) BVerfG E3, 407/425; Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 212; Raumordnungsprogramm für das Land Schleswig- Holstein v. 16.3.69 (AmtsBl. S. 315).

3) Näheres dazu unten Zweiter Hauptteil G) I.

Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung bei den Entscheidungen der Planfeststellungs- oder Genehmigungsbehörden vorsehen. 4)

Die Raumordnungsgrundsätze sind von den Ländern in Form von Z i e l e n d e r R a u m o r d n u n g und L a n d e s p l a n u n g näher zu konkretisieren, § 5 Abs. 2 ROG. Diese Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die in Programmen und Plänen aufgestellt werden, sind für alle Behörden und Planungsträger der öffentlichen Hand verbindlich und begründen eine Anpassungspflicht, § 5 Abs. 4 ROG. Ebenso wie die Raumordnungsgrundsätze wenden sich auch sie nicht an den einzelnen Bürger. 5)

Die Mitwirkung der Gemeinden bei der Raumordnung und Landesplanung ist im Bundesraumordnungsgesetz an drei Stellen vorgesehen. Nach § 4 Abs. 5 S. 1 und 2 ROG haben alle öffentlichen Planungsträger ihre Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander, also auch mit den Gemeinden, abzustimmen.

§ 5 Abs. 2 S. 2 ROG schreibt für die Landesplanung eine Beteiligung der Gemeinden oder ihrer Zusammenschlüsse vor, soweit eine Anpassungspflicht begründet

4) Heigl/Hosch, Raumordnung und Landesplanung in Bayern, 1973 ff., Einleitung Rdz. 2. 1. 3.

5) Heigl/Hosch, aaO., Einleitung Rdz. 2. 2.

wird. Bei der Regionalplanung sind die Gemeinden gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 ROG sogar in einem förmlichen Verfahren zu beteiligen. Während es sich bei § 4 Abs. 5 S. 1 und 2 ROG um unmittelbar verbindliches Bundesrecht handelt, sind § 5 Abs. 2 S. 2 und § 5 Abs. 3 S. 2 ROG Rahmenvorschriften, deren nähere Ausgestaltung dem Landesgesetzgeber obliegt (vgl. für Bayern Art. 5,6, 14 Abs. 2, 16 Abs. 2 , 18, 23 Abs. 4 Bay LplG). 6)

Nach Art. 23 Abs. 4 Bay LplG (ähnliches gilt für die anderen Bundesländer) sind im Raumordnungsverfahren alle von den raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen berührten öffentlichen Planungsträger zu beteiligen. Als berührte öffentliche Planungsträger sind vor allem die Gemeinden anzusehen, in deren Bereich ein Verfahren ausgeführt wird oder sich auswirkt. 7) Dies ist damit zu begründen, daß den Gemeinden die örtliche Planungshoheit zusteht und daher derjenige, der Planungsbefugnisse - nach welchen Gesetzen auch immer - besitzt, nicht ohne jede Einschaltung der Gemeinden für den örtlichen Bereich Planungen - und seien es auch überörtliche - betreiben darf. 8) Auf das Beteiligungsverfahren

6) Zeller, aaO., DVBl. 73, 601 mit weit. Nachw.; Kritisch gegenüber einer Raumordnung und Landesplanung, die zur umfassenden Entwicklungsplanung tendiert, Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL, 78, Heft 36, S. 254 ff.

7) Heigl, Ludwig/ Hosch, Rüdiger, Raumordnung und Landesplanung in Bayern, 1973 ff., Art. 23, Rdz. 23.

8) BVerwG, Urt. v. 14.2.69, BayVB1. 69,244; ausführlich zur Planungshoheit unten Zweiter Haupttt., A) II., III

finden die Vorschriften des Bay VwVfG Anwendung, § 1 VwVfG, Art. 1 Bay VwVfG. Danach hat die Landesplanungsbehörde allen betroffenen Gemeinden Einsicht in sämtliche Verfahrensunterlagen zur Einleitung des Raumordnungsverfahrens zu gewähren, damit sie sich umfassend über den Verfahrensgegenstand unterrichten können, Art. 29 Bay VwVfG. Die Gemeinden müssen Gelegenheit erhalten, 9) sich innerhalb angemessener Frist zu dem Vorhaben zu äußern, Art. 28 Bay VwVfG. Sie haben das Recht, von der Landesplanungsbehörde in geeigneter Weise von dem Inhalt von Gutachten oder Stellungnahmen anderer Beteiligter unterrichtet zu werden. Daraus, daß die Gemeinden nur Träger der örtlichen Planung sind, folgt, daß sie im Raumordnungsverfahren nur die Belange ihrer eigenen örtlichen Planung, darüber hinaus aber weder die Belange der grundsätzlich vorrangig überörtlichen Planung noch der anderen betroffenen Planungsträger geltend machen können. Eine Beschränkung der Akteneinsicht der Gemeinden kann hieraus aber nicht abgeleitet werden, weil sie sich in der Praxis nicht verwirklichen ließe. Es läßt sich nämlich nicht von vornherein sagen, ob ein Gutachten auch die Belange von beteiligten Gemeinden berührt. Eine Ausnahme gilt nur für

9) Im Raumordnungsverfahren für den Verkehrsflughafen München hat der Bay VGH mit Beschl. v. 22. 5. 69 (VGH n. F. 22, 91) 6 Wochen für angemessen erachtet.

Außerungen, die wegen berechtigter Interessen von Bund, Land oder anderen Beteiligten geheimgehalten werden müssen, vgl. Art. 29 Abs. 2 Bay VwVfG. 10) Für den Ablauf des Verfahrens ist im übrigen davon auszugehen, daß ein Anspruch auf Einhaltung eines bestimmten Verfahrens nicht besteht. 11)

Da die genannten Beteiligungsvorschriften nicht nur dem Informationsbedürfnis der Behörde dienen, sondern auch die kommunale Planungshoheit schützen, kann ihre Nichtbeachtung durch die betroffene Gemeinde im Verwaltungsrechtsweg geltend gemacht werden. 12)

Zu 2.

In den Fällen der Ausbauplanung ist die Entscheidung über die Zulassung der Anlage auf mehrere zeitlich aufeinanderfolgende Einzelakte verteilt und dementsprechend auch verfahrensrechtlich gegliedert. Als Ausbauplanung bezeichnet man diejenigen Verfahren, die über bestimmte Fragen vorweg entscheiden und diesbezüglich die nachfolgenden Planfeststellungen binden, z. B. die der Planfeststellung von Bundesfernstraßen vorangehende Planungs- und Trassierungsentscheidung (§§ 16, 17 ff. FernStrG), die der Planfeststellung von Bundeswasserstraßen vorangehende

10) Vgl. hierzu Bay VGH, Beschl. v. 22. 5. 69, VGH n. F. 22, 91.

11) VG München, Urt. v. 22. 11. 71, LUMB1. 72, S. 66.

12) Bay VGH, Urt. v. 17. 5. 72, DVB1. 72, 791.

Planungs- und Trassierungsentscheidung (§§ 13, 14 ff. WaStrG), die der Planfeststellung von Abfallbeseitigungsanlagen vorangehenden Standortpläne (§§ 6, 7, 8, 20 ff. AbfallbesG; Bay AbfG) und die der Planfeststellung von Flughäfen vorangehende Genehmigung der Luftfahrtbehörde (§§ 6, 8 ff. LuftVG). Diese Bindung ist eine allein innerbehördliche Bindung, die keine unmittelbaren Auswirkungen gegenüber Dritten hat. Sie erfaßt z. B. bei der Linienführung einer Bundesfernstraße nicht jede Einzelheit der Trasse, so daß die Planfeststellungsbehörde zu Abweichungen, die sich innerhalb weniger Hundert Meter halten, befugt ist. 13) Einwendungen, die sich nur auf Fehler der Ausbauplanung beziehen, können im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht mit Erfolg gegen den Planfeststellungsbeschluß geltend gemacht werden. 14)

Ist der "Betreiber" der Anlage eine Privatperson (wie z. B. im Falle des § 6 LuftVG), so weist die Entscheidung zwei Komponenten auf: eine planungs- und eine gestattungsrechtliche. 15) Die planungsrechtliche Komponente hat ihrerseits einen gesamt- und

13) BVerwG, DVBl. 69, 307; BVerwG, DÖV 69, 724; BVerwG, DVBl. 75, 715/716; Badura, Die Standortentscheidung bei der Unternehmerngenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, BayVBl. 76, 518.

14) BVerwG, DVBl. 75, 716.

15) Vgl. Badura, aaO., S. 516.

einen fachplanerischen Teil. Da es sich in der Regel um eine raumbedeutsame Maßnahme (§ 3 Abs. 1 ROG) handelt, hat die Behörde die Erfordernisse der Raumordnung entweder kraft spezieller Raumordnungsklauseln (wie z. B. § 6 Abs. 2 S. 1 LuftVG) oder kraft der allgemeinen Abstimmungspflicht nach § 4 Abs. 5 ROG zu beachten. 16) Sie ist außerdem an die je nach dem Landesplanungsrecht in unterschiedlicher Rechtsform festgelegten Ziele der Raumordnung und Landesplanung und an die Raumordnungsgrundsätze gebunden, Art. 4 Abs. 1 Bay LplG, § 3 Abs. 2 S. 4 ROG i. V. m. Art. 3 Bay LplG. 17) Soweit im konkreten Fall landesplanerische Ziele mit für die Beurteilung hinreichender Bestimmtheit nicht bestehen, hat die fachgesetzlich zuständige Behörde die Landesplanungsbehörde zu beteiligen, die die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung gegebenenfalls in einem förmlichen Raumordnungsverfahren festlegt. 18)

Das fachplanerische Element der Unternehmergenehmigung ist zwar grundsätzlich Sache der fachgesetzlich zuständigen Behörde, kann aber auch Gegenstand

16) Heigl/Hosch, aaO., Art. 1 Bay LplG, Rdz. 54; Badura, aaO., S. 516/17.

17) Heigl/Hosch, aaO., Art. 1 Bay LplG, Rdz. 56.

18) Forsthoff/Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, 1970, S. 134/135; Heigl/Hosch, aaO., Art. 1 Bay LplG, Rdz. 59.

fachlicher Programme und Pläne des Landes sein und damit zu einem Ziel der Raumordnung und Landesplanung werden. 19)

Die gestattungsrechtliche Komponente der Entscheidung nach § 7 AtG befaßt sich mit den spezifischen Voraussetzungen für die Zulassung der Anlage (§ 7 Abs. 2 Nrn. 3, 4, 5 AtG) und der Qualifikation des Unternehmers (§ 7 Abs. 2 Nrn. 1, 2 AtG) und ist ausschließlich Aufgabe der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde.

Wird das Vorhaben von einem Träger öffentlicher Verwaltung ausgeführt, vgl. etwa §§ 16, 17 FernStrG, 13, 14 ff. WaStrG, fehlen die für die Unternehmergenehmigung erforderlichen gestattungsrechtlichen Voraussetzungen. Hinsichtlich der planungsrechtlichen Erwägungen, die die Behörde in diesen Fällen anzustellen hat, gelten die obigen Ausführungen. 20)

Für die Gemeinden haben die Entscheidungen der Ausbauplanung eine Anpassungspflicht zur Folge, vgl. z. B. § 16 Abs. 2 S. 3 FernStrG, § 13 Abs. 3 S. 1 WaStrG. 21)

19) Vgl. Badura, aaO., S. 517.

20) Vgl. Badura, aaO., S. 516.

21) Zeller, aaO., S. 600 r. Sp.

Zu 3.

Die Atomanlagengenehmigung nach § 7 AtG ist der dritten Stufe zuzurechnen. Sie regelt die Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat, dem Betreiber der Anlage und Dritten und ist daher die letzte Konkretisierungsstufe der Planung. Insoweit ist sie also mit der Entscheidung in einem Planfeststellungsverfahren vergleichbar. Sie unterscheidet sich aber von letzterem durch eine gegenständlich und sachlich beschränkte Entscheidungskompetenz. 22) Im Gegensatz zu den Entscheidungen der Ausbauplanung handelt es sich hier um eine einheitliche Genehmigungspflicht, die Grundlage für eine Stufung des Verfahrens und der Entscheidung in einen Vorbescheid über einzelne Genehmigungsvoraussetzungen oder über den Standort der Anlage und in eine Genehmigung oder in mehrere Teilgenehmigungen ist, vgl. §§ 7a, 7b AtG, 18 AtVfV. 23)

II. Die kommunale Planungshoheit in der nicht-atomrechtlichen Rechtsprechung

1. Art und Inhalt der kommunalen Planungshoheit

- a) Die Planungshoheit als Teil des Selbstverwaltungsrechts
- aa) Die Gemeinde ist selbst Planungsträger für ihren örtlichen Bereich und verfügt insoweit verfahrens-

22) Vgl. oben Erster Haupttt., C) F).

23) Vgl. Badura, aaO., S. 515.

und materiellrechtlich auf allen drei Planungsstufen über eine gesicherte Rechtsstellung. Soweit ausdrückliche gesetzliche Vorschriften wie z. B. § 2 Abs. 1 BBauG, § 5 Abs. 2 S. 2 ROG, § 36 Abs. 1 S. 1 BBauG, § 10 Abs. 2 S. 2 LuftVG oder § 18 Abs. 2 S. 2 FernStrG fehlen, hat die Gemeinde nach inzwischen gefestigter Rechtsprechung 24) kraft ihrer Planungshoheit das Recht, an Verfahren überörtlicher Fachplanung mit Auswirkungen auf den örtlichen Bereich rechtzeitig und ausreichend beteiligt zu werden und die Planungsentscheidung gerichtlich anzufechten.

bb) Die Planungshoheit ist Teil des den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts. Aufgrund dieses Rechts sind die Gemeinden auch in planerischer Hinsicht ermächtigt, die örtlichen Belange und die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wahrzunehmen. Das Planungsrecht der Gemeinden hat seine stärkste gesetzliche Ausprägung im Bundesbaugesetz gefunden, §§ 2 Abs. 1, 36 Abs. 1 S. 1 BBauG. Dies schließt aber nicht aus, daß auch außerhalb dieser ausdrücklichen gesetzlichen Zuerkennung ein Recht auf Mitwirkung an überörtlichen, aber ortsrelevanten Planungen unabhängig von einer besonderen gesetzlichen Zuerkennung von Mitwirkungsbefugnissen unmittelbar aus dem verfassungsrechtlich

24) BVerwG, Urt. v. 14. 2. 69, Az IV C 82.66, DVBl. 69, 362 ff. = BayVBl. 69, 244 ff.; BVerwG, Urt. v. 14. 2. 69, Az IV C 215.65, E 31, 263 ff.; BVerwG, Urt. v. 13. 2. 70, DVBl. 70, 577 f.; BVerwG, Urt. v. 11. 12. 70, DVBl. 71, 186 ff.; BVerwG, Beschl. v. 21. 2. 73, BayVBl. 73, 274 ff. = DVBl. 73, 448 ff.; BVerwG, Urt. v. 22. 3. 74, BayVBl. 75, 395 ff.; Bay VGH, Urt. v. 17. 5. 72, DVBl. 72, 790 ff. = BayVBl. 73, 270 ff.; OVG Lüneburg, Urt. v. 17. 4. 73, OVG 29, 463.

gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht fließt. 25) Insoweit besteht unabhängig von der sondergesetzlichen Zuerkennung der Planungshoheit an die Gemeinden im Bundesbaugesetz mit ihrer starken Ausgestaltung im einzelnen ein Planungsrecht der Gemeinden für ihren Bereich. Diese Auffassung wird auch durch § 38 S. 2 BBauG gestützt, wonach bei bestimmten landesrechtlichen Planfeststellungsverfahren die Vorschriften des Dritten Teils des Bundesbaugesetzes nicht zur Anwendung kommen, weil und soweit die Gemeinde bei den Planungen "beteiligt" worden ist. Das Selbstverwaltungsrecht und damit auch das Planungsrecht der Gemeinden für den örtlichen Bereich gelten nach Art. 28 Abs. 2 GG nur "im Rahmen der Gesetze". Eine Einschränkung der gemeindlichen Mitwirkungsrechte durch die speziellen Fachplanungsgesetze ist also insoweit möglich, als der Kern der Selbstverwaltungsgarantie unangetastet bleibt. 26)

Die Bedeutung der Planungshoheit als einer Rechtsposition der Gemeinde liegt darin, daß sie "flächendeckend" wirksam wird, d. h., daß hier bereits das örtliche "Berührtsein" genügt. 27) Aufgrund dieses Berührtseins hat die Gemeinde einen Anspruch auf "gerechte Abwägung" und damit ein Rügerecht gegenüber der getroffenen Entscheidung insoweit, als

25) BVerwG, aaO., DVBl. 69, 363.

26) BVerwG, aaO., DVBl. 69, 363; BVerwG, aaO., E 31, 268.

27) Heigl/Hosch, aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 23.

rechtlich geschützte Belange wie z. B. die Planungshoheit von der Fachbehörde zu beachten sind. Die Gemeinde kann also keine "schlechthin umfassende Planprüfung" erreichen. 28)

Es ist nicht erforderlich, daß sich die planerischen Interessen der Gemeinde bereits zu Bauleitplänen verdichtet haben. 29) Neue planerische Absichten der Gemeinde sind selbst dann zu berücksichtigen, wenn sie dem zur Zeit noch geltenden Flächennutzungsplan zuwiderlaufen und die Planungsentscheidung im Zeitpunkt ihres Erlasses mit dem Flächennutzungsplan in Einklang stand. Eine gemeindliche Planung kann nämlich - wie jede andere Planung - von den tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen, etwa von später aufgetretenen oder erkennbar gewordenen Bedürfnissen überholt sein; in einem solchen Fall wird regelmäßig zwischen der Einsicht, die bisherige Planung ändern zu müssen und der Verwirklichung dieser Einsicht durch förmliche Änderung der Pläne einschließlich der etwa erforderlichen Genehmigung der Änderung ein nicht unerheblicher Zeitraum verstreichen. 30)

28) Vgl. BVerwG, aaO., DVBl. 75, 713 (für private Dritte).

29) BVerwG, Urt. v. 13. 2. 70, DVBl. 70, 578; BVerwG, Urt. v. 8. 9. 72, E 40, 330/1.

30) BVerwG, aaO., DVBl. 71, 187/8.

b) Bindungen des fachplanerischen Ermessens durch
die kommunale Planungshoheit

aa) Die Gemeinde hat ein Recht darauf, daß die entscheidende Behörde die Ausführungen der Beteiligten zur Kenntnis nimmt und in Erwägung zieht, damit notwendig auch die Ausführungen überdenkt und schließlich eine Entscheidung trifft, in der die Stellungnahme gleichsam als Rechnungsposten berücksichtigt ist und wenigstens der Ermessensrahmen, der nach der Rechtsprechung den Planungsbehörden für ihre Planungsentscheidungen grundsätzlich zukommt, eingehalten wird. Insoweit steht daher den Gemeinden ein Recht auf fehlerfreies Ermessen, also hier auf Einhaltung der Ermessenssschranken bei der Planungsentscheidung zu. 31)

bb) Für die inhaltliche Bindung des Planungsermessens bei der fachplanerischen Überprüfung von Vorhaben hat die Rechtsprechung zu den einschlägigen Fachgesetzen hinsichtlich der Linienführung von Verkehrswegen und des Standorts von Anlagen bestimmte Grundsätze entwickelt. Danach sind bei der Wahl der Streckenführung einer Bundesfernstraße und der Auswahl unter mehreren vom Planungsziel aus gleichwertigen Trassen Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Entscheidung der behördlichen Gestaltungs-

31) BVerwG, aaO., E 31, 266; BVerwG aaO., DVBl. 69, 364.

freiheit überlassen. Die Behörde darf jedoch nicht in "sachwidriger" Weise Recht und Pflicht zur Ermessensausübung verkannt haben; sie muß die Planungsaufgabe zutreffend aufgefaßt, die objektive Erforderlichkeit des Vorhabens und seiner Ausgestaltung im Hinblick auf die Planungsaufgabe und die betroffenen Rechte Dritter richtig eingeschätzt ("Rechtfertigung" der Maßnahme), die gesetzlichen Planungsleitsätze und Ermessensdirektiven richtig angewandt und schließlich die Anforderungen des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots beachtet haben. 32) Die Planung muß in dem "Sinne" sachgerecht sein, daß sie nicht in einem unangemessenen Verhältnis zum angestrebten Zweck und Erfolg stehen darf. 33) So kann eine Gemeinde den Einwand erheben, eine fernstraßenrechtliche Planung verstoße deswegen gegen

-
- 32) BVerwG, Urt. v. 14. 2. 75, DVBl. 75, 713; BVerwG, Urt. v. 10. 12. 65, BayVBl. 66, 348; zum allg. Abwägungsgebot vgl. ferner BVerwG v. 11. 10. 68, DÖV 69, 283 (285); v. 30. 4. 69, DVBl. 69, 697 (699) = BayVBl. 68, 389; v. 12. 12. 69, E 34, 301 (307/9) = DVBl. 70, 414; OVG Münster v. 12. 4. 72 (Floatglasurteil), DVBl. 72, 687; Badura, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Festschrift zum 25 - jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, 1972, S. 157 ff. (179 ff); ders., in: Die Standortentscheidung ..., BayVBl. 76, 518/19; krit. gegenüber der Rspr. Blümel, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 75, 695 ff.
- 33) BVerwG, aaO., BayVBl. 66, 348; BVerwG, aaO., DVBl. 70, 582; BVerwG, aaO., DVBl. 71, 186/88.

den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil das Projekt angesichts nur geringer Verkehrsbedürfnisse u n v e r h ä l t n i s m ä ß i g ihre Planungs-
hoheit einenge. 34) Der Grundsatz der Verhältnis-
mäßigkeit hat aber auch Bedeutung für das den Kern
des Planungsermessens bildende Abwägungsgebot, aus
dem sich der Anspruch der Gemeinde auf "gerechte
Abwägung" ihrer rechtlich geschützten planerischen
und sonstigen Interessen ableitet. 35) Insoweit
geht das Gebot der Verhältnismäßigkeit in dem um-
fassenderen Abwägungsgebot auf. Für die Standort-
entscheidung kann der Grundsatz der Verhältnis-
mäßigkeit in beiden Richtungen von Bedeutung sein.
36) Da sich aus der Planungshoheit kein umfassender
Anspruch auf Planprüfung herleiten läßt, können für
ein konkretes Vorhaben (z. B. Flughafen) weder eine
"Kosten - Nutzen - Analyse" noch eine vergleichende
Standortuntersuchung verlangt werden. Ein erhebli-
cher Abwägungsmangel könnte nur dann entstehen, wenn
die Behörde eine die Belange Dritter weniger beein-
trächtigende Standortvariante übersehen oder ver-
nachlässigt hat, die sich anbot oder gar aufdrängte.
37) In diesem Fall könnte die notwendige "Rechtfertigung"

34) BVerwG, Urt. v. 23. 10. 68, BayVB1. 69, 170 =
DVB1. 69, 360.

35) Vgl. BVerwG, aaO., DVBl. 75, 713/717 f. (bezüg-
lich der rechtlich geschützten Interessen pri-
vater Dritter).

36) Vgl. Badura, aaO., BayVB1. 76, 519.

37) BVerwG, aaO., BayVB1. 75, 395 ff. (399); Badura,
aaO., BayVB1. 76, 519 mit weit. Nachw.

tigung" des Vorhabens 38) fehlen oder das Abwägungsgebot verletzt sein.

cc) Die Kasuistik der Gerichtspraxis gibt Aufschluß über den Umfang der kraft Planungshoheit geschützten Rechtsstellung der Gemeinde.

Die Gemeinde ist dagegen geschützt, daß ihr durch Akte der überörtlichen Fachplanung eine inhomogene, ihren Vorstellungen zuwiderlaufende Entwicklung aufgewungen und sie an strukturellen Veränderungen im Gemeindegebiet gehindert wird. 39) Ihr örtliches Verkehrsnetz darf durch Maßnahmen nach dem Bundesbahn - oder Bundesfernstraßengesetz nicht nachhaltig gestört werden. 40) Es muß gewährleistet sein, daß der Wirtschaftsverkehr ungehinderten Zugang zum Außenbereich hat und für die gemeindliche Infrastruktur wichtige Wege (z. B. Schulkinderwege) nicht eingezogen werden. 41) Die Gemeinde hat ferner ein Recht darauf, von ungebührlich hohen Folgekosten der

38) BVerwG, aaO., DVBl. 75, 713.

39) BVerwG, aaO., DVBl. 71, 187; BVerwG aaO., DVBl. 70, 579.

40) BVerwG, aaO., DVBl. 70, 578; BVerwG, aaO., E 31, 263 ff.

41) BVerwG, aaO., DVBl. 70, 578.

staatlichen Planung verschont zu bleiben. 42)

dd) Die Planungshoheit ist aber nicht nur von Bedeutung im Hinblick auf Akte der Staatsplanung. Auch die Planung einer Gemeinde kann Auswirkungen auf den Bereich der Nachbargemeinden haben. In diesem Falle muß die (materielle) Abstimmungspflicht des § 2 Abs. 4 BBauG in einem "die Planungshoheit abdeckenden Sinne" ausgelegt werden. Der Grundsatz, daß die Planungshoheit gegenüber allen sie berührenden fremden Planungen "sozusagen wehrfähig" ist, gilt auch im Verhältnis von Gemeinde zu Gemeinde. 43)

c) Verfahrensrechtliche Stellung der Gemeinde kraft Planungshoheit, insbesondere im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren

Im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren hat jede betroffene Gemeinde einen Anspruch darauf, so rechtzeitig über das beabsichtigte Vorhaben und seinen Umfang aufgeklärt zu werden, daß sie im Rahmen der Anhörung ihre Einwendungen aus dem Gesichtspunkt der örtlichen Planung geltend machen kann. 44)

42) BVerwG, aaO., DVBl. 70, 579; BVerwG, aaO., E 31, 265 (mit weit. Nachw.).

43) BVerwG, Urt. v. 8.9.72, E 40, 329 - 331.

44) Der Rechtsprechung des BVerwG ist wohl zu entnehmen, daß die Gemeinde trotz nachfolgendem Planfeststellungsverfahren bereits am luftrechtlichen Genehmigungsverfahren zu beteiligen ist und die Genehmigung nach dem Maße ihrer Betroffenheit auch anfechten kann, vgl. Bay VGH, Urt. v. 17.5.72, DVBl. 72, 791; BVerwG, aaO., BayVBl. 73, 275; Badura, aaO., BayVBl. 76, 520.

Die Gemeinde muß ferner über die vom Unternehmer 45) und der Luftverkehrsbehörde in Betracht gezogenen Standortvarianten und die dazu von der zuständigen Behörde angestellten Erwägungen ins Bild gesetzt werden. 46)

Aus der Planungshoheit in Verbindung mit § 6 Abs. 2 S. 1 LuftVG kann eine Gemeinde jedoch keinen Anspruch darauf herleiten, daß im Rahmen des Genehmigungsverfahrens als gesonderte Verfahrensstufe ein förmliches Raumordnungsverfahren im Sinne des Bundesraumordnungsgesetzes und der Landesplanungsgesetze der Länder durchgeführt wird. 47) Ein solcher Anspruch besteht deshalb nicht, weil sich auf die Planungshoheit nur Rechte der örtlichen Planung stützen lassen, nicht aber Ansprüche, die sich auf die landesplanerische Beurteilung eines Projekts im Bereich einer anderen Gemeinde beziehen. 48) Aus den gleichen

-
- 45) Über die vom Unternehmer in Betracht gezogenen Standortvarianten kann die Gemeinde nur insoweit unterrichtet werden, als diese der Luftverkehrsbehörde bekannt sind, da ein Anspruch auf Offenlegung gegen den Unternehmer nicht besteht.
- 46) BVerwG aaO., DVBl. 69, 364; Bay VGH, aaO., DVBl. 72, 791; OVG Lüneburg aaO., E 29, 464/5 (für luftrechtliches Planfeststellungsverfahren); BVerwG, Urt. v. 22. 3. 74, BayVBl. 75, 398.
- 47) BVerwG, aaO., BayVBl. 73, 275/6.
- 48) Bay VGH, aaO., DVBl. 72, 794/5; a. A. Blümel, Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 73, 436 ff., insbes. 440/1.

Gründen besteht kein Anspruch auf Einschaltung der Landesplanungsbehörden. 49) Im fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren hat die Gemeinde keinen Anspruch auf Einholung der Weisung des Bundesministers für Verkehr durch die Planfeststellungsbehörde (§ 18 Abs. 5 S. 2 FernStrG a. F., § 18a Abs. 1 S. 2 FernStrG n. F.). 50) Auch eine weitere Aufteilung des luftrechtlichen Verwaltungsverfahrens kann von der Gemeinde nicht erzwungen werden, da die Erfordernisse einer sinnvollen Konzentration des Rechtsschutzes dem entgegenstehen. 51)

III. Die kommunale Planungshoheit im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren

1. Die Schutzfunktion der kommunalen Planungshoheit im Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke

a) Sowohl Standort- wie auch Nachbargemeinde können durch die Auswirkungen eines Kernkraftwerks in ihrem Planungsrecht 52) betroffen sein. Zweifelhaft ist

49) BVerwG, aaO., BayVB1. 73, 276.

50) BVerwG, aaO., DVBl. 71, 187.

51) BVerwG, aaO., BayVB1. 73, 275.

52) Zum Begriff der Planungshoheit s. o. Zweiter Hauptteil, A) II.

allerdings, wie weit in räumlicher Sicht der Kreis der Nachbargemeinden reicht, die sich auf eine Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit durch radioaktive Gefährdungen berufen können. In der Rechtsprechung wird der Kreis klagebefugter Nachbarn 53) wegen der besonderen Eigenart radioaktiver Einwirkungen weit gezogen. Danach können jedenfalls Nachbargemeinden betroffen sein, die im Umkreis bis zu 7,5 km 54) oder 8 km 55) um den Standort eines Kernkraftwerks angesiedelt sind. Andere Entscheidungen lassen für die erforderliche Betroffenheit eine Entfernung von 15 km 56) bzw. 22 km 57) vom Reaktor

53) Die Rspr. zu den Klagen privater Dritter kann hier herangezogen werden, da insoweit zwischen der Gefährdung von Privatgrundstücken und derjenigen kommunaler Einrichtungen kein Unterschied besteht.

54) Vgl. VGH München, ET 75, 54, Reg. Nr. 14.

55) BVerwG, ET 72, 315 (Zurückweisung an das OVG Münster), Reg. Nr. 1 und die übrigen Entscheidungen zum Kernkraftwerk Würgassen, wo der Kläger etwa 4 km entfernt wohnte: VG Minden, ET 69, 421, Reg. Nr. 29; OVG Münster, ET 70, 357, Reg. Nr. 17; OVG Münster, ET 75, 220, Reg. Nr. 18; in anderen Verfahren der Hauptsache: BVerwG, ET 73, 319; Reg. Nr. 2; VG Minden, ET 76, 312; speziell für Gemeinden: VG Freiburg (nicht rechtskr.), ET 75, 174, Reg. Nr. 22; VGH Bad. - Württ., (unter Abänderung des Beschl. des VG Freiburg v. 14. 3. 75) ET 75, 544, Reg. Nr. 11.

56) So das VG Schleswig, ET 76, 746, Reg. Nr. 33.

57) So das BVerwG in: Erler - Kruse - Pelzer, Deutsches Atomenergierecht, 3. Aufl., 1975, K 21251.

genügen, ohne daß dafür eine überzeugende Begründung gegeben werden könnte. Zu weit gehen dürfte das OVG Lüneburg 58), daß die Klagebefugnis eines Bürgers in über 100 km Entfernung vom Standort deshalb bejaht, weil dieser "eine weltweite Bedrohung" durch die Atomenergie behauptete, zu der auch das angegriffene Kernkraftwerk beitrage. Eine exakte Grenze können derzeit weder die Rechtsprechung noch naturwissenschaftliche Erkenntnisse über die tatsächliche Ausdehnung nuklearer Immissionen anbieten. Wenn daher auch eine Gefährdung gemeindlicher Einrichtungen über größere Entfernungen hinweg nicht ausgeschlossen werden kann, so bedeutet dies aber noch nicht, daß die Gemeinde auch tatsächlich in ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit beeinträchtigt ist. In ihrer Planungshoheit beeinträchtigt können vielmehr nur solche Gemeinden sein, die sich aufgrund ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zum Standort des Kernkraftwerks nunmehr genötigt sehen, konkrete Vorhaben (Erholungsgebiete, Badeseen, Wohnsiedlungen etc.) entweder an anderer Stelle auszuweisen oder überhaupt aufzugeben.

58) ET 74, 516, Reg. Nr. 5; ablehnend: VG Schleswig, ET 76, 746, Reg. Nr. 33; Schmitt Glaeser aaO., Der Landkreis, 1976, 445; vgl. a. die Zusammenstellung von Entfernungsangaben aus der Rspr. (10 - 60 km) bei Fischerhof, Ergebnisse der Rechtsprechung über die Genehmigung von Atomanlagen, in: Drittes Deutsches Atomrechtssymposium, 1975, S. 21 ff.

Zu diesem Ergebnis kommt auch die Rechtsprechung 59), die allerdings erkennt, daß in räumlicher Hinsicht ein Unterschied zwischen der behaupteten Beeinträchtigung der Planungshoheit und der behaupteten Gefährdung von kommunalen Einrichtungen bestehen kann; bei letzteren kann nämlich eine Gefährdung auch über größere Entfernungen nicht ausgeschlossen werden.

b) Kraft kommunaler Planungshoheit ist die Nachbargemeinde 60) dagegen geschützt, daß durch die Errichtung eines Kernkraftwerks ihre kontinuierliche Entwicklung unterbrochen wird. 61) Dies gilt sowohl für den Verlust der Standortqualität für ansiedlungswillige Einzelpersonen und Betriebe als auch für die generelle Behinderung der baulichen Entwicklung. 62) Die Gemeinde braucht nicht hinzunehmen, daß die Eignung eines an das Kernkraftwerk angrenzenden Geländes zur Nutzung als Erholungsgebiet

59) Vgl. VGH Bad. - Württ., aaO., ET 75, 544, Reg. Nr. 11; VG Würzburg, Urt. v. 25. 3. 77, Az W 115 II 74, S. 44 (nicht rechtskr.), Reg. Nr. 40.

60) Nur von ihr ist im folgenden die Rede, vgl. o. Erster Hauptteil, F) III. 2.

61) VG Würzburg, aaO., S. 44, Reg. Nr. 40.

62) VG Würzburg, aaO., S. 44, Reg. Nr. 40.

durch den Betrieb des Kernkraftwerks in Frage gestellt wird. 63) Ferner ist sie gegen Eingriffe in die örtliche Verkehrsplanung geschützt. Solche Eingriffe sind z. B. dann zu befürchten, wenn sich die Gemeinde im Zuge eines starken Schwerlasten- und Baustellenverkehrs und der damit verbundenen übermäßigen Belastung der Gemeindestraßen gezwungen sähe, eine Umgehungsstraße anzulegen, um die betroffene Bevölkerung vor allzu großen Belästigungen zu schützen. 64) Schließlich darf die Gemeinde nicht durch ungebührlich hohe Nachfolgelasten in ihrer planerischen Disposition beeinträchtigt werden.

2. Bindungen des fachplanerischen Ermessens der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde durch die kommunale Planungshoheit

Die oben 65) genannten Leitlinien der Rechtsprechung zur rechtlichen Bestimmtheit und Begrenztheit des Planungsermessens bei der Entscheidung über die Linienführung von Verkehrswegen sind auch für die Bindung der Verwaltung bei der Standortwahl für Kernkraftwerke gültig. 66) Die Behörde hat daher

63) VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 8.10. 75, ET 75, 544, Reg. Nr. 11.

64) A.A. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 8.10. 75, ET 75, 544 r. Sp., Reg. Nr. 11.

65) Vgl. Zweiter Hauptt., A)II.1. b).

66) Vgl. Badura, der von einer "allgemeinen Doktrin des Planungsermessens" spricht, in: Die Standortentscheidung bei der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, BayVB1. 76, 518/9.

die von der Gemeinde vorgebrachten rechtlich geschützten Belange 67) gegenüber den öffentlichen Belangen abzuwägen. Zu den abwägungserheblichen öffentlichen Belangen gehört in erster Linie die Deckung des zukünftigen Energiebedarfs. Hinsichtlich der "Rechtfertigung" der Entscheidung, der Anforderungen des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wird auf die obigen 68) Ausführungen verwiesen.

Neben der Planungshoheit hat die Gemeinde andere Rechte und Pflichten im Rahmen der Selbstverwaltung, die unter Umständen durch überörtliche Staatsplanung beeinträchtigt werden können. 69)

IV. Das Selbstverwaltungsrecht

1. Art. 28 Abs. 2 GG als subjektiv - öffentliches Recht

Nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG 70) muß den Gemeinden

67) Das sind die Planungshoheit und diejenigen drittschützenden Normen, auf die sich die Gemeinde berufen kann, s. dazu unten Zweiter Hauptt., D) - H).

68) Vgl. Zweiter Hauptt., A) II. 1. b).

69) Vgl. für die Pflicht zu Wasserversorgung BVerwG, aaO., DVBl. 70, 580/1.

70) Vgl. a. Art. 11 Abs. 2 BV; Art. 57 GO für Bayern.

das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Bestimmung enthält mehrfache Verfassungsgarantien: Sie gewährleistet die Existenz historisch überkommener Rechtssubjekte als solcher, d.h. als "formierte und organisierte und daher umgrenzbare und unterscheidbare Einrichtungen öffentlich-rechtlichen Charakters" und verbürgt somit die Institution der kommunalen Selbstverwaltung. 71) In Art. 28 Abs. 2 GG liegt eine zwingende organisatorische Grundentscheidung zugunsten eines Staatsaufbaus nach Gemeinden und Gemeindeverbänden. Mit der Schaffung der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist gewährleistet, daß der zuständige Gesetzgeber die besondere Ausformung dieser Rechtseinrichtung nur bis zur Grenze des Wesensgehaltes vornehmen kann. 72) Die institutionelle Garantie steht zwischen der rein subjektiven Berechtigung und der

71) Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, S. 149.

72) Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 170; ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze ... , S. 140 ff.; Klein, Institutionelle Garantien und Rechtseinstitutsgarantien, 1934.

nur objektiv - rechtlichen Verbürgung. 73) Aus dem Inhalt dieser institutionellen Rechtssubjektsgarantie und der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie der Selbstverwaltung erwächst den Gemeinden eine subjektive Rechtsstellungsgarantie, die sie im Falle eines Eingriffs in diesen Garantiegehalt gegenüber den eingreifenden Rechtssubjekten geltend machen können. 74) Dies dürfte wohl auch von jenen Autoren nicht bestritten werden, die in Art. 28 Abs. 2 GG kein Grundrecht im Sinne eines subjektiv- öffentlichen Rechts sehen. 75) Der Stellung des Art. 28 GG außerhalb des Grundrechtsteils des Grundgesetzes kann kein Argument dagegen entnommen werden, daß Gemeinden aus der Einrichtungsgarantie auch subjektive Rechte herleiten können. Gegen eine Verneinung subjektiver Rechte spricht zum einen schon der Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 GG, in dem von

73) Vgl. Stern, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 Rdz. 64.

74) Stern, Bonner Kommentar, Art. 28 Rdz. 174 ff.m. weit. Nachw.

75) Vgl. z.B. Gönnenwein, Gemeinderecht, 1963, S. 28 - 29, 215 ff.; v.Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1966, S. 704; Maunz/ Dürig/ Herzog, Grundgesetz, Art. 28, Anm. 28; BVerwG E 2, 232; a.A. Geiger, Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit ..., S. 261; Keßler, Der Bund und die Kommunalpolitik, DVBl. 53, 2 f; das BVerwG hat Art. 28 Abs. 2 GG ausdrücklich als Recht i. S. des § 42 Abs. 2 VwGO bezeichnet (E 31, 263 f).

einem "Recht" die Rede ist; zum anderen liegt es im Wesen der - zudem zwingenden (" ... muß ... ") - Gewährleistung, daß der Gewährleistende dem Begünstigten gegenüber unmittelbar verpflichtet ist. 76)

2. Die gemeindliche Trinkwasserversorgung

Art. 28 Abs. 2 GG geht von der "A l l z u s t ä n d i g k e i t" der Gemeinden aus; dies ergibt sich aus den Worten "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft". 77) Was zur örtlichen Gemeinschaft gehört, ist nach der Gemeinderechts-tradition der einzelnen Länder zu beurteilen. Ein wesentlicher Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts, die Planungshoheit, wurde bereits behandelt. 78) Ein weiterer Bereich ist die V e r s o r g u n g der Bevölkerung m i t T r i n k w a s s e r, Art. 11 Abs. 2, 83 Abs. 1 BV, 57 Abs. 2 Bay GO. Es handelt sich hierbei um eine überragend wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge. Sie ist eine Pflichtaufgabe

76) So schon BVerfGE 1, 167, 174.

77) BVerfGE 1, 175; Maunz/Dürig/Herzog, aaO., Art. 28, Anm. 30.

78) Vgl. oben Zweiter Hauptteil, A).

der Gemeinde. 79) Dieses Recht kann verletzt sein, wenn als Folge der Errichtung des Kernkraftwerks ein Trockenfallen der Brunnen bzw. ein Absinken des Grundwasserspiegels im gemeindlichen Wasserreservoir zu befürchten steht. In diesem Falle könnte die Gemeinde ihrer Wasserversorgungsaufgabe nicht mehr nachkommen. 80)

Die Trinkwasserversorgung aus einem Fluß könnte aber auch durch Radioaktivitätsabgabe oder dadurch gefährdet werden, daß sich, bedingt durch das Einkreisssystem des Kernkraftwerks, das salzhaltige Flußwasser an den dünnwandigen Kondensatoren aufgrund von Neutronenzufuhr aktiviert. 81) Hiergegen kann die Gemeinde jedoch nicht im Klagewege vorgehen. Wie im Zusammenhang mit § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG ("Reinhaltung des Wassers") noch nachzuweisen ist, fällt die Frage der Hygiene des Trinkwassers nicht in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden, sondern ist Aufgabe des Staates. 82)

79) Masson/Samper, Bayerische Kommunalgesetze, 1952 ff., Art. 57 GO, Anm. 25.

80) VGH Bad. - Württ., ET 75, 544 r. Sp., Reg. Nr. 11; Bay VGH, aaO., S. 30, Reg. Nr. 14; VG Koblenz, aaO., S. 18 f., Reg. Nr. 27; VG Würzburg, aaO., S. 23, Reg. Nr. 39.

81) So die Begründung der Klage gegen das Kernkraftwerk "Würgassen" an der Weser, vgl. OVG Münster, aaO., S. 14, Reg. Nr. 18.

82) Vgl. unten Zweiter Hauptteil, E) II.

3. Die gemeindliche Finanz- und Personalhoheit

Die Errichtung eines Kernkraftwerks kann zu tiefgreifenden Änderungen in der Infrastruktur insbesondere kleinerer Gemeinden führen. Schon während der Bauarbeiten kommt es zu einem verstärkten Schwerlastenverkehr auf den Straßen. Um die Bevölkerung vor unzumutbaren Belästigungen (Lärm, Staub) zu schützen, könnte sich die Gemeinde zur Anlegung von Umgehungsstraßen gezwungen sehen. Durch die nach Inbetriebnahme der Anlage möglicherweise verstärkte Wohn- und Industrieansiedlung können Nachfolgelasten auf die Gemeinde zukommen wie z. B. Schulen, Kindergärten, Badeanstalten etc. Die im Störfall nicht auszuschließende Freisetzung größerer Mengen radioaktiver Stoffe kann Gesundheit und Leben der in städtischen Einrichtungen (Krankenhäusern, Kindergärten oder Altenheimen) untergebrachten Personen gefährden und u. U. erhebliche eigene Schutzmaßnahmen der Gemeinde erforderlich machen. Durch diese indirekten Folgen eines Kraftwerksbaus kann die Gemeinde in ihrer F i n a n z - und P e r s o n a l h o h e i t beeinträchtigt sein. 83)

83) VG Koblenz, aaO., S. 18/19, Reg. Nr. 27; VG Freiburg, DVBl. 76, 808, Reg. Nr. 23.

4. Der Katastrophenschutz

Ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht liegt dagegen nicht vor, wenn die Gemeinde befürchtet, aus Gründen unzureichender Reaktorsicherheit und der Standortnähe nicht mehr rechtzeitig und umfassend die ihr obliegenden Aufgaben nach dem Bayerischen Katastrophenschutzgesetz erfüllen zu können. 84) Zwar hat eine kreisfreie Stadt gemäß Art. 2 Abs. 2 Bay KSG die Aufgabe, Katastrophen vorzubeugen, sie abzuwehren und die hierfür erforderlichen Einsätze zu leiten. Sie ist insbesondere verpflichtet, Katastrophenschutzpläne anzulegen, beratende Katastropheneinsatzstäbe zu bilden und Katastrophenschutzübungen abzuhalten. Die kreisfreie Gemeinde wird jedoch in diesem Bereich als Kreisverwaltungsbehörde und damit im übertragenen Wirkungskreis tätig. 85) Diese Rechtsstellung berechtigt sie nicht, die von ihr im Vollzug des einschlägigen Gesetzes - hier des Bayer. Katastrophenschutzgesetzes - für erforderlich gehaltenen Maßnahmen gegen den Staat gerichtlich durchzusetzen. 86) Wird eine Gemeinde

84) Bay KSG v. 31.7. 1970, GVBl. S. 360.

85) Vgl. VG Würzburg, aaO., S. 146 m. weit. Nachw., Reg. Nr. 40.

86) BVerwG, DVBl. 70, 580.

im übertragenen Wirkungskreis tätig, so handelt es sich nur um eine besondere Erscheinungsform der einheitlichen Staatsgewalt. Innerhalb dieses hoheitlichen Gesamtaufbaus gibt es grundsätzlich keine vor den Verwaltungsgerichten einklagbaren subjektiv - öffentlichen Rechte des einen Staatsorgans gegen das andere. 87)

Das Bayer. Katastrophenschutzgesetz räumt auch keine vor den Verwaltungsgerichten einklagbaren Ansprüche auf bestimmte Schutzmaßnahmen ein, weil der Kreis der unmittelbar geschützten Personen nicht hinreichend deutlich klargestellt und abgegrenzt ist. Es weist lediglich den Katastrophenschutz als besondere Aufgabe bestimmten Sicherheitsbehörden zu. 88)

B) Die verfahrensrechtliche Stellung der Gemeinden im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren

Beteiligungsrechte ergeben sich für die Gemeinde aus den §§ 4 - 7 AtVfV. Dritter im Sinne dieser Vorschriften kann jede inländische oder ausländische natürliche oder juristische Person sein. 1)

87) VG Würzburg, aaO., S. 147, Reg. Nr. 40; eine der zulässigen Ausnahmen liegt hier nicht vor, vgl. BVerwG, DVBl. 70, 580 f.

88) VG Würzburg, aaO., S. 148 m. weit. Nachw., Reg. Nr. 40.

1) Vgl. Schulz, aaO., DVBl. 77, 327.

Eine Rechtsbeeinträchtigung ist nicht erforderlich.
2) Ein Beteiligungsrecht speziell für Behörden und Gemeinden ist in § 7 Abs. 4 S. 1 AtG festgelegt. Danach sind im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren all jene Behörden und Gebietskörperschaften zu beteiligen, "deren Zuständigkeitsbereich berührt wird". Im Hinblick auf § 14 AtVfV sind damit in erster Linie diejenigen Behörden und Gebietskörperschaften gemeint, deren Zuständigkeit im Zuge eines neben dem atomrechtlichen Verfahren durchzuführenden Genehmigungsverfahrens berührt ist. 3) Aber es sind nicht n u r sie gemeint. Da es sich bei der atomrechtlichen Genehmigung um eine überörtliche Planungsentscheidung mit Auswirkungen auf die örtliche Planung handelt, finden die von der Rechtsprechung zu den Planfeststellungsverfahren und dem luftrechtlichen Genehmigungsverfahren entwickelten Grundsätze 4) auch hier Anwendung. Zur grundsätzlichen Anwendbarkeit dieser Rechtsprechung auf die Atom-
anlagengenehmigung bekennt sich die überwiegende atomrechtliche Rechtsprechung. Danach schließt die

2) Vgl. BVerwG, E 28, 131.

3) S. o. Erster Hauptteil E).

4) Vgl. o. Zweiter Hauptteil A) II. 1. c).

Einbindung der örtlichen Planung in die Erfordernisse einer überörtlichen Planung "auch für den Bereich des Atomgesetzes nicht aus, daß die Gemeinden als Planungsträger für die örtliche Planung gegenüber den überörtlichen ihre örtlichen Bedürfnisse, so wie sie aus ihrer Sicht erscheinen, zu vertreten befugt und auch berechtigt sind, die Geltendmachung ihrer Belange gerichtlich durchzusetzen". 5) Dies bedeutet, daß § 7 Abs. 4 S. 1 AtG auf dem Hintergrund der kommunalen Planungshoheit gesehen werden muß. Da Zweck dieser Vorschrift die möglichst umfassende Ermittlung öffentlicher Belange ist, wird man somit auch die Gemeinden als Beteiligte i. S. dieser Vorschrift ansehen müssen, die unmittelbar an die Standortgemeinde angrenzen, auch wenn sie keine Zuständigkeit in einem anderen Genehmigungs-

5) VG Würzburg, Urt. v. 25. 3. 77, aaO., S. 42 (nicht rechtskr.), Reg. Nr. 40; vgl. a. VG Würzburg, Beschl. v. 26. 8. 74, ET 74, 589 (nicht rechtskr.). Reg. Nr. 38; skeptisch Bay VGH, Beschl. v. 22. 11. 74 (unter Abänderung des vorgenannten Beschl. des VG Würzburg) Az 136 VI 74, W 116 II 74, S. 33, Reg. Nr. 14; VG Freiburg, Beschl. v. 14. 3. 75 (nicht rechtskr.), ET 75, 174, Reg. Nr. 22; für "Recht auf Mitwirkung an überörtlichen, aber ortsrelevanten Planungen unabhängig von einer besonderen gesetzlichen Zuerkennung von Mitwirkungsbefugnissen" a. VGH Bad. - Württ. (unter Abänderung des vorgenannten Beschl. des VG Freiburg, zust. aber in dieser Frage), Beschl. v. 8. 10. 75, ET 75 543/4, Reg. Nr. 11; ebenso VG Freiburg, Urt v. 8. 4. 76, DVBl. 76, 808 (bestätigt durch Urt. des VGH Bad. - Württ. v. 19. 1. 77, vgl. nachfolg. Zitat), Reg. Nr. 23; VGH Bad. - Württ., Urt. v. 19. 1. 77, ET 77, 164 (Revision wurde zugelassen), Reg. Nr. 13.

gungsverfahren besitzen. Für die angrenzenden Landkreise und Zweckverbände trifft dieses Argument mangels entsprechend stark ausgeprägter Planungsrechte nicht zu. Sofern ihre Zuständigkeit nicht in einem parallel laufenden Genehmigungsverfahren berührt wird, ergibt sich jedenfalls aus § 7 Abs. 4 S. 1 AtG keine Beteiligungspflicht. 6)

Das Beteiligungsverfahren richtet sich nicht nach §§ 9 ff. VwVfG, sondern nach der AtVfV. 7) Die atomrechtliche Genehmigungsbehörde hat den genannten Behörden und Gemeinden im Verlaufe der Planungs- und Bauabwicklung die nach § 3 AtVfV zur Prüfung des Genehmigungsantrags erforderlichen Unterlagen in Form ausführlicher Beschreibungen und erläuternder Pläne und Zeichnungen zuzustellen. Eine Ausnahme gilt nur für solche Unterlagen, die im Interesse der Sicherheit des Bundes oder des Landes geheimgehalten werden müssen. 8) Die wichtigste und umfassendste Unterlage ist der Sicherheitsbericht, der neben einer ausführlichen Beschreibung der Anlage, des Anlagen-

6) A. A. Schmitt Glaeser, der auch Landkreise und Zweckverbände einbezieht, ohne allerdings eine Begründung zu geben, vgl. Schmitt Glaeser, Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, Der Landkreis 1976, S. 444, FN 15, mit Hinweis auf Fischerhof.

7) Vgl. oben Erster Hauptteil, D) 2.

8) Bay VGH, Beschl. v. 22. 5. 1969, n. F. 22, 91.

betriebes und der Betriebsorganisation eine eingehende Analyse und Darlegung aller mit der Anlage verbundenen Gefahren, einschl. des "größten anzunehmenden Unfalles" und der hiergegen getroffenen technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen enthält. Sofern eine Behörde oder Gebietskörperschaft nach Kenntnis der Antragsunterlagen Einwendungen gegen das Vorhaben erhebt, kommen die Vorschriften der §§ 4 ff. AtVfV zur Anwendung, d. h. die Einwendungen müssen rechtzeitig schriftlich oder zur Niederschrift bei einer der in § 7 Abs. 1 AtVfV genannten Stellen erhoben werden und sind dann mit den Beschwerdeführern in einem nicht-öffentlichen Termin zu erörtern, § 12 AtVfV. Dies folgt aus § 7 Abs. 4 S. 3 AtG, wonach "im übrigen" die AtVfV zur Anwendung gelangt. Die in § 7 Abs. 4 S. 1 AtG genannten Behörden sowie die betroffenen Nachbargemeinden unterscheiden sich also verfahrensmäßig von sonstigen Dritten, die ohne Nachweis eines Rechtsschutzbedürfnisses nach der AtVfV Einwendungen erheben können, dadurch, daß ihnen die atomrechtliche Genehmigungsbehörde bereits nach Antragstellung von Amts wegen die Antragsunterlagen zugänglich zu machen hat. 9)

9) Vgl. hierzu H. Rösch und G. Vogel, Die Genehmigungsverfahren, atw 1961, 41 ff.

Auch der Anspruch auf rechtliches Gehör läßt sich für eine betroffene Gemeinde aus der Planungshoheit herleiten. Bei Nichtanhörung einer in ihrer Planungshoheit berührten Gemeinde ist die atomrechtliche Genehmigung auch aus diesem Grunde rechtswidrig, da die Anhörung das materielle Planungsrecht der Gemeinde schützt und nicht nur dem Informationsbedürfnis der Behörde dient. Im Gegensatz dazu führt die Nichtanhörung von Dritten, die sich auf keine materiellen Rechtspositionen berufen können, nur dann zur Rechtswidrigkeit der Genehmigung, wenn die Behörde jegliche Anhörung aller Beteiligten oder eines bestimmten Beteiligtenkreises, z. B. der Landkreise oder Zweckverbände, unterlassen hat. Die Ermessensentscheidung der Genehmigungsbehörde würde in diesem Falle grob fehlerhaft nicht auf die vom Gesetz geforderte Tatsachenkenntnis gestützt. 10) Die Mitwirkungsrechte, die sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergeben, sind sehr gering und durch § 7 Abs. 4 S. 1 AtG und §§ 4 ff. AtVfV sicher gewahrt. 11)

10) So auch Zeller für das Planfeststellungsverfahren nach dem FernStrG, aaO., S. 600; vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 9. 6. 76 (Zurückweisung der Beschwerde gegen den Beschl. des VG Koblenz v. 1. 8. 75), ET 76, 541 r. Sp., Reg. Nr. 3.

11) Maunz - Dürig, aaO., Art. 103 Abs. 1 GG, Rdz. 92 ff., insbes. 93, 94; vgl. a. VGH Bad. - Württ., ET 75, 543, Reg. Nr. 11.

C) Die Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO

I. Die allgemeinen Voraussetzungen für eine
Rechtszuweisung zugunsten der Gemeinden

1. Das subjektiv - öffentliche Recht als Voraussetzung
der Klagebefugnis

Die Prozeßvoraussetzung der Klagebefugnis liegt an der Nahtstelle zwischen formellem und materiellem Recht. Obwohl als prozeßrechtliche Vorschrift konzipiert (Art. 19 Abs. 4 GG, § 42 Abs. 2 VwGO) und zu dem Zweck geschaffen, Popularklagen zu verhindern, 1) liegt ihre Problematik vornehmlich im materiellen Recht: Klagebefugt ist, wer sich auf ein subjektiv - öffentliches Recht oder sonstige (materielle) Rechtspositionen berufen kann. Art. 19 Abs. 4 GG und der ihm entsprechende 2) § 42 Abs. 2 VwGO geben also selbst für die Auslegung der in ihnen formulierten Voraussetzungen nichts her, sondern setzen das subjektiv - öffentliche Recht als materiellrechtlichen Begriff voraus. 3)

1) Amtl. Begr. zu § 41 Entw. einer VwGO, BT - Drucks., 3. Wahlperiode Nr. 55 S. 33; Kellner, Zum gerichtlichen Rechtsschutz im besonderen Gewaltverhältnis, DÖV 63, 418/21.

2) Die Interpretation des § 42 Abs. 2 VwGO darf nicht hinter der des Art. 19 Abs. 4 GG zurückbleiben, vgl. Maunz - Dürig - Herzog, aaO., Rdz. 33 zu Art. 19 Abs. 4 GG.

3) BVerfGE 15, 281; Bachof, Anm. zu BVerwG DVBl. 61, 125 ff. in DVBl. 61, 128 (131).

2. Die Klagebefugnis privater Dritter

- a) Die Voraussetzungen einer drittschützenden Norm nach der herrschenden Meinung

Ein Dritter muß die "Verletzung eigener Rechte" geltend machen können. Hierfür ist nach der Rechtsprechung ausreichend, wenn tatsächliche Behauptungen aufgestellt werden, die eine Verletzung der Rechte des Klägers wenigstens möglich erscheinen lassen. ⁴⁾ Oder negativ ausgedrückt: Die Klagebefugnis ist nicht gegeben, wenn "nach keiner Betrachtungsweise die vom Kläger behaupteten Rechte bestehen oder ihm zustehen können". ⁵⁾ Der angegriffene Hoheitsakt muß demnach Normen verletzen, "die zumindest auch den Interessen von Personen in der rechtlichen Situation, in der sich der Kläger befindet, zu dienen bestimmt sind". ⁶⁾ Das heißt, die angeblich verletzten Rechtsvorschriften müssen dem Kläger ein s u b j e k t i -

4) Vgl. etwa BVerwGE 3, 237 - 239; BVerwG DVBl. 60, 601.

5) So BVerwG DVBl. 64, 191; BVerwG E 18, 154 - 157; OVG Münster, DÖV 65, 714.

6) Vgl. Jarass, Die Gemeinde als "Drittbetroffener", Probleme der Klagebefugnis, insbesondere bei der Anfechtung einer atomrechtlichen Genehmigung, DVBl. 76, 733; ähnlich BVerwG E 2, 203/4; 16, 187 - 89; 28, 155 - 161; 39, 235 - 237; Eyermann/Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, 7. Aufl., 1977, § 42 Anm. 96.

v e s R e c h t 7) verleihen. Tun sie das nicht, ist der Kläger möglicherweise in seinen wirtschaftlichen, politischen oder sonstigen Interessen begünstigt. Ein Klagerecht steht ihm dann aber nicht zu, da das objektive Recht ihn nur im Wege eines Rechtsreflexes begünstigt. Es muß ferner die k o n - k r e t e M ö g l i c h k e i t bestehen, daß das in Betracht kommende subjektive Recht durch den Hoheitsakt verletzt worden ist. Eine bloße Verbalbehauptung ist nicht ausreichend. 8)

Ein subjektives Recht (drittschützende Norm) liegt dann vor, wenn die Norm nicht ausschließlich dem öffentlichen Interesse dient, sondern zumindest auch das Interesse des begünstigten Bürgers anerkennen und beschützen will. 9) Nach dem BVerwG ist erforderlich, daß in der betreffenden Norm

- a) das geschützte Privatinteresse,
- b) die Art der Verletzung und
- c) der Kreis der geschützten Personen

7) Vgl. dazu Jarass, aaO., DVBl. 76, 733, insbes. Rdz. 15 mit weit. Nachw.

8) Vgl. Bachof, Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, JZ 62, 665; Eyermann/Fröhler, aaO., § 42, Anm. 85; Tschira/Schmitt Glaeser, Grundriß des Verwaltungsprozeßrechts, 1976, S. 76; BVerwG, DVBl. 59, 396.

9) Vgl. BVerwG, DVBl. 71, 268/9; Bay VGH, DVBl. 75, 199 - 203; Tschira/Schmitt Glaeser, aaO., S. 80.

hinreichend deutlich klargestellt und abgegrenzt sind.
10)

Der Rechtsprechung ist zuzustimmen. Da insbesondere Normen, die unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, eine Vielzahl von Bürgern begünstigen können, kann die Popularklage durch das Erfordernis der Klagebefugnis nur verhindert werden, wenn man die drittschützenden Normen anhand der genannten Kriterien bestimmt. 11)

b) Detailnormen

Die Qualifizierung einer Norm als drittschützend ist relativ leicht, soweit es sich vom Typus her um Normen handelt, die konkrete Sachfragen regeln. Staatliches Handeln, das einer derartigen "Detailnorm" 12) widerspricht, kann von Drittbetroffenen ohne weiteres angefochten werden.

10) Vgl. BVerwG E 27, 29 - 33; 32, 173 - 77; BVerwG, DVBl. 73, 217 - 19; Bay VGH, BayVB1. 72, 72. Die genannten Kriterien wurden zuerst zu § 823 Abs. 2 BGB entwickelt, vgl. BGH Z 40, 306/7.

11) Die drei vom BVerwG aufgestellten Voraussetzungen werden daher auch im allgemeinen verwendet, vgl. Jarass, aaO., DVBl. 76, 734, insbes. FN 19 mit weit. Nachw.

12) Vgl. Jarass, aaO., DVBl. 76, 734.

c) Allgemeine Beherrschungsrechte, insbesondere Grundrechte

Wesentlich schwieriger ist die Aufstellung von Kriterien, anhand derer bestimmt werden kann, inwieweit die sogenannten Beherrschungsrechte bzw. absoluten Rechte ihrem Inhaber Drittschutz gewähren. Typisches Beispiel ist das Eigentum. Es leuchtet ein, daß nicht jedes staatliches Verhalten, das das Eigentum irgendwie tangiert, vom Eigentümer angegriffen werden kann. Anderenfalls würde sich die Herausarbeitung von drittschützenden Normen z. B. im Bauordnungsrecht erübrigen, da die Baugenehmigung vom Nachbarn jedenfalls unter Berufung auf Art. 14 GG angefochten werden könnte. Das BVerwG läßt daher eine Berufung allein auf Art. 14 GG nur zu, wenn der Nachbar "schwer und unerträglich" in seinem Eigentum getroffen wird, ohne hierfür allerdings eine systematische Begründung zu geben. 13)

Die umfassenden Befugnisse eines Beherrschungsrechts können auf zweierlei Art beeinträchtigt werden. Zum einen können die aus dem Beherrschungsrecht fließenden Befugnisse für den Inhaber verbindlich beschränkt

13) S. z. B. BVerwG DVBl. 70, 57 - 59; DVBl. 74, 358.

werden (i m p e r a t i v e Beeinträchtigung). In diesem Fall ist er immer klagebefugt. Beherrschungsrechte können aber auch dadurch beeinträchtigt werden, daß der Dritte durch den Hoheitsakt nicht unmittelbar angesprochen, aber durch ihn f a k - t i s c h 14) betroffen wird. Prototyp des Dritten in diesem Sinne ist der Nachbar im Bau- und Gewerberecht. 15)

Ob eine faktische Beeinträchtigung einer imperativen gleichgestellt und damit als rechtliche qualifiziert werden kann, hängt davon ab, welche materielle subjektiv-öffentliche Rechtsposition das Herrschaftsrecht verleiht. Da die vorhandenen Gesetze bei weitem nicht ausreichen, um alle denkbaren Konfliktsfälle zwischen Verwaltung und Bürger zu regeln, sind auch die Grundrechte heranzuziehen. 16) Mit ihnen gewinnt man ein lückenloses System an Freiheitsrechten, da Art. 2 Abs. 1 GG ein echtes (Auffang-) Grund-

14) Vgl. Gallwas, Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte, 1970, S. 12.

15) Hierzu ausführlich Appel, der eine Lösung dieses grundsätzlichen Problems versucht, in: Grundrechte als Grundlage von Rechten i. S. des § 42 Abs. 2 VwGO, Diss. München 1974, S. 25 ff.

16) Vgl. z. B. Schwabe, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, Jus 73, 133 (136); Ossenbühl, Tendenzen und Gefahren der neueren Ermessenslehre, DÖV 68, 618 ff.; Jarass, aaO., DVB1. 76, 735.

recht darstellt. Als Generalklausel vermögen die Grundrechte für das subjektiv-öffentliche Recht im Einzelfall allerdings wenig auszusagen. Von Bedeutung sind daher die speziellen Normen der Rechtsordnung, die das allgemeine Herrschaftsrecht 17) bzw. das Grundrecht konkretisieren. Dies bedeutet aber nicht, daß diese Normen das subjektive Recht bereits abschließend festlegen. Denn der aktuelle Geltungsanspruch der Grundrechte bleibt ungeachtet der Umsetzung ihres Sinngehalts in Normen bestehen und verlangt, daß sie auf der Ebene des Einzelfalles durch den Rechtsanwender ebenfalls beachtet werden, wobei zuerst das Gesetz nachzuprüfen ist. Diese - durch Art. 100 GG vorausgesetzte - Kontrolle impliziert die Möglichkeit, das Gesetz notfalls in Frage zu stellen, sofern es nicht ohnehin für eine sachgerechte Lösung im individuellen Härtefall Raum läßt. Schon daraus folgt, daß das subjektiv-öffentliche Recht des Klägers durch die einfach-gesetzliche Norm noch nicht endgültig fixiert sein kann. Vom Inhalt

17) Beispiel: die wasserrechtliche Bewilligung, § 8 WHG.

des Gesetzes kann der Rechtsanwender nämlich erst ausgehen, sobald er festgestellt hat, daß der Gesetzgeber die ihm gezogenen Schranken - hervorzuheben sind das Übermaßverbot, die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, äußerste Grenzen im Hinblick auf Art. 3 GG - nicht überschritten hat. 18) Diese Schranken sind indessen für die Rechtsanwendung nicht minder von Bedeutung, wenn - wie oft - die Norm im Einzelfall aufgelockert ist. Denn sie liefern dann einen Maßstab für die Handhabung des Ermessens und die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, weil der Gesetzgeber hierdurch jedenfalls nicht mehr "Rechtsmacht" übertragen kann, als ihm selbst zukommt.

Fällt das Gesetz als erste Konkretisierungsstufe aus, so ist zu fragen, ob die jeweilige Maßnahme nicht allein deshalb - formell - grundrechtswidrig ist oder ob das Grundrecht gleichwohl vom Rechtsanwender im Einzelfall materiell zu relativieren ist (Kriterium: Schwere des Eingriffs). Keineswegs geht es jedoch an, daß der Bürger auf Gebieten, in denen der Gesetzgeber bislang säumig war, des

18) Vgl. Appel, aaO., S. 230.

Grundrechtsschutzes überhaupt entraten soll. 19)

3. Die Klagebefugnis der Gemeinden

a) Die Grundrechtsunfähigkeit der Gemeinde

Es ist zu untersuchen, ob eine Gemeinde Trägerin von Grundrechten sein kann. Gemäß Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte auch für juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Nach der Rechtsprechung und der herrschenden Lehre trifft dies nicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts zu. 20) Das BVerfG 21) stellt zunächst fest, daß "die Grundrechte das Verhältnis des einzelnen zur öffentlichen Gewalt" betreffen und der Staat "nicht gleichzeitig Adressat und Berechtigter der Grundrechte" sein kann. Zur Begründung führt es aus 22): "Bei Anerkennung der Grundrechtsfähigkeit der juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Träger öffentlicher Aufgaben könnte eine sinnvolle Ordnung der staatlichen Aufgabenerfüllung und eine Anpassung der Staatsorganisation an die wechselnden Erfordernisse der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung erheblich erschwert werden. Der

19) Vgl. Appel, aaO., S. 90 ff.; Jarass aaO., DVBl. 76, 735, der allerdings einen Interpretationszirkel zwischen der Auslegung der ein Beherrschungsrecht gewährenden Vorschrift und den konkretisierenden Detailnormen für unvermeidlich hält; Lerche, Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, in: Festschrift für Maunz, 1971, S. 286/87.

20) BVerfG E 21, 362/368 ff.; BGH DÖV 75, 316; Bay VGH BayVBl. 74, 343/44; Maunz - Dürig - Herzog, aaO., Art. 19 Abs. 3 Anm. 42; Rupp - v. Brünneck, Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen, in: Festschrift für Arndt, 1969, S. 367; Siepermann, Die öffentliche Hand als Grundrechtsträger, DÖV 75, 267 ff.; Hamann, Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 73; a. A. v. Mangoldt/Klein, aaO., S. 566.

21) BVerfG E 21, 362/369 f.

22) BVerfG E 21, 372/3.

Gesetzgeber und die Exekutive müßten bei jeder Änderung der bestehenden Verhältnisse, die in den Funktionsbereich oder das Vermögen einer rechtsfähigen Körperschaft oder einer anderen selbständigen Verwaltungseinheit eingriffe, damit rechnen, daß die Betroffenen sich auch mit der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzten. Dies würde gerade bei einer Anwendung der Grundrechte aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 14 GG wegen ihrer großen Reichweite eintreten".

Dem Staat steht es frei, welcher Organisationsformen er sich zur Durchführung der öffentlichen Aufgaben bedient. 23) Auch bei den Gemeinden handelt es sich, vom Bürger her gesehen, nur um eine "besondere Erscheinungsform der einheitlichen staatlichen Gewalt". 24) Auch durch die Selbstverwaltungsgarantie werden die Gemeinden nur innerhalb des staatlichen Gesamtaufbaus *v e r s e l b s t ä n d i g t*, nicht aber aus diesem herausgenommen. 25) Das Argument des BVerfG 26), § 91 BVerfGG sei

23) BVerfG E 10, 89/102/104; 21, 362/370.

24) BVerfG E 4, 27/30; 6, 445/448; 21, 362/370.

25) vgl. BGH DÖV 75, 316.

26) BVerfG E 21, 362 (371)

überflüssig, wenn "die Gemeinde ebenso wie natürliche Personen gegen Beschränkungen ihrer Handlungsfreiheit ... mit der Verfassungsbeschwerde nach Art. 2 Abs. 1, unter Umständen nach Art. 12 und Art. 14 GG vorgehen könnte", ist allerdings unschlüssig, weil zum einen die Verfassungsbeschwerde des § 91 nur subsidär ist und nur gegen Legislativakte stattfindet und zum andern nicht jeder Eigentumseingriff bereits das Recht zur Selbstverwaltung berührt. 27)

Auch aus der Tatsache, daß die Grundrechte nicht nur Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat sind, sondern als objektive Normen ein Wertsystem statuieren, das als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts Geltung beansprucht 28), läßt sich für eine Grundrechtsfähigkeit der Gemeinden nichts gewinnen. Davon kann keine Ausnahme gemacht werden, wenn die Gemeinde lediglich in ihren Vermögensinteressen betroffen wird bzw. privatrechtlich handelt, wie das ein Teil der Lehre unter Berufung auf die Sonder-

27) Vgl. Bettermann, Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger, NJW 69, 1325/26.

28) BVerfG E 5, 85/204 ff.; 6, 32/40 f.; 6, 55/72; 21, 362/372.

stellung des Fiskalbereichs tut. 29) Die Vorstellung, daß der Staat in eine Hoheitsperson und ein wie eine Privatperson zu behandelndes Subjekt des Staatsvermögens, den Fiskus, zerfällt, ist überholt. 30) Dem Staat steht es frei, seine Aufgaben öffentlich - rechtlich oder privatrechtlich zu erledigen. Auch ein Übergriff des einen Hoheitsträgers in den f i s k a l i s c h e n Bereich eines anderen stellt sich als Kompetenzkonflikt im weitesten Sinne dar, der durch das Organisationsrecht - wozu auch Art. 28 Abs. 2 GG zählt - und nicht durch die Grundrechte zu lösen ist.

Für eine Gemeinde können die Grundrechte also nicht die Klagebefugnis i. S. des § 42 Abs. 2 VwGO begründen. Es ist daher im Einzelfall jeweils zu untersuchen, inwieweit die von der Gemeinde geltend gemachte Rechtsposition durch Art. 28 Abs. 2 GG oder durch allgemeine Rechtsgrundsätze (Gleichheitssatz, Willkürverbot), die auch für die Beziehungen innerhalb des hoheitlichen Staatsaufbaues Geltung haben 31), abgesichert ist. Hierbei ist zu beachten, daß

29) Z. B. Bettermann, aaO., NJW 69, 1327; Kriegbaum, Grundrechtsschutz für den Staat im Fiskalbereich, BayVBl. 72, 486 ff.

30) Vgl. Jarass, aaO., DVBl. 76, 736 mit weiteren Nachweisen.

31) BVerfG E 21, 372.

nicht jeder Eingriff, der sich dem Bürger gegenüber als eine Grundrechtsverletzung darstellen würde, auch die Selbstverwaltung oder die genannten allgemeinen Grundsätze berührt. 32)

- b) Die Rechtsfähigkeit der Gemeinden im Hinblick auf sonstige subjektiv - öffentliche Rechte

Schließlich stellt sich die Frage, ob sich eine Gemeinde auf subjektiv - öffentliche Rechte außerhalb des Grundgesetzes berufen kann. Das subjektive öffentliche Recht wird häufig als Anspruch eines Bürgers, einer Privatperson gegen den Staat bezeichnet. 33) Durch das subjektive Recht werden Individual - bzw. Gruppeninteressen vom Gesetzgeber anerkannt und verrechtlicht. Hieraus ergibt sich der Grund für die Abgrenzung drittschützender Normen nach der Art des geschützten Interesses. 34) Entscheidend ist nun, daß auch Hoheitspersonen Partialinteressen verpflichtet sein können. Die Auffassung, daß öffentlich - rechtliche Körperschaften nur dem Allgemeinwohl verpflichtet seien 35), ist

32) Vgl. Bettermann, aaO., NJW 69, 1325/26.

33) Vgl. z. B. Wolff/Bachof aaO., § 43 I c mit weiteren Nachweisen.

34) Vgl. oben C) I. 2. a).

35) Vgl. z. B. Siepermann, aaO., S. 269.

in diesem Zusammenhang irreführend. Sie können dem Gesamtwohl nämlich (auch) gerade dadurch dienen, daß sie gegenüber dem Staatsganzen bestimmte Partikularinteressen vertreten. 36) Am Beispiel der Gemeinden wird das besonders deutlich. Sie sind - sofern gesetzlich nichts anderes bestimmt ist - in erster Linie den Interessen ihrer Bürger verpflichtet. 37) Diese Interessenwahrnehmung ist durch die Selbstverwaltungsgarantie grundgesetzlich abgesichert. Es ist daher kein Grund ersichtlich, weshalb sich eine Gemeinde nicht ebenso wie ein Bürger auf eine drittschützende Norm berufen können soll, wenn sie sich in einer vergleichbaren Situation befindet. Auf den baurechtlich vorgeschriebenen Grenzabstand z. B. kann sich auch eine Gemeinde berufen, wenn sie Eigentümerin des Nachbargrundstücks ist. Es spielt dabei keine Rolle, ob das Grundstück hoheitlich oder privatrechtlich

-
- 36) Vgl. hierzu Jarass, Politik und Bürokratie als Element der Gewaltenteilung, 1975, S. 84, 124.
- 37) Vgl. z. B. § 1 Abs. 2 Gemeindeordnung für Bad. Württ.; ob die Grundsätze des "bundes- und staatsfreundlichen Verhaltens" anwendbar sind, ist zweifelhaft, vgl. Macher, Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971, S. 144/5 149.

genutzt wird.

Ergebnis: Eine Gemeinde kann sich auf drittschützende Normen außerhalb des Grundrechtskatalogs berufen. 38)

II. Die Klagebefugnis und Rügemöglichkeit der Gemeinde nach §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO im außeratomrechtlichen Bereich

a) Aus der bisherigen Rechtsprechung läßt sich der Schluß ziehen, daß eine Gemeinde Planungsentscheidungen mit überörtlichen Auswirkungen insoweit gerichtlich anfechten kann, als sie substantiiert geltend macht, in konkreten planerischen Interessen beeinträchtigt zu sein. 39) Die Gemeinde kann nicht jeden Rechtsfehler einer sie berührenden fremden Planung rügen, sondern nur Belange ihrer eigenen örtlichen Planung geltend machen. 40) Die in § 6 Abs. 2 S. 2 LuftVG genannten Gesichtspunkte (Eignung des Geländes, Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung) sind daher nicht im Interesse der klagenden Gemeinde zu berücksichtigen. 41)

38) Für den speziellen Fall des Grenzabstands: Mang/Simon, Bayer. Bauordnung, 1975, Art. 89 Rdz. 10a; im übrigen: BVerwG, DVBl. 70, 578/9; DVBl. 73, 34/37 f.

39) BVerwG, aaO., DVBl. 70, 578; BVerwG, aaO., DVBl. 70, 578/9.

40) Bay VGH v. 22. 5. 69, VGH n. F. 22, 91 = BayVBl. 69, 322; v. 18. 7. 69, VGH n. F. 22, 94 = BayVBl. 69, 360; v. 29. 10. 69, VGH n. F. 23, 56 = BayVBl. 70, 294 (LS).

41) BVerwG, aaO., DVBl. 69, 364 a. E.

Ebensowenig kann sie rügen das Unterbleiben eines erneuten Raumordnungsverfahrens, das Nichtanstellen von Erwägungen über Alternativstandorte, das Fehlen einer Kosten- Nutzen- Analyse oder eine Interessenkollision in der Person der Behördenvertreter. 42) Die Gemeinde kann jedoch geltend machen, die Behörde habe die Grundsätze des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots oder deren Verhältnismäßigkeit mißachtet, sofern sie dartut, daß ihre Planungshoheit Eingang in die Abwägung gefunden hat oder hätte finden müssen. 43)

b) Die Verletzung von Verfahrens- und Beteiligungsrechten kann nur insoweit gerügt werden, als diese Rechte zumindest auch die Planungshoheit oder andere kommunale Aufgaben hoheitlicher Art schützen und nicht nur dem Informationsbedürfnis der Behörde dienen. 44) So ist die Gemeinde mit der Rüge

42) Bay VGH, Urt.v. 17.5.72, DVBl. 72,790 (792,793/794) dieses Urteil bestätigend BVerwG, Beschl. v.21.2.73, DVBl. 73,448(450) ; die Frage der Rügbarkeit überörtlicher Belange offengelassen von OVG Lüneburg Urt. v. 17.4.73, NJW 74, 821; kritisch zu dieser Rspr. Blümel, aaO., DVBl. 75,707 ff.; derselbe, DVBl. 73,441, Rdz. 72.

43) BVerwG, aaO., BayVBl. 75,398/9; vgl. a. oben Zweiter Hauptt., II.1.b).

44) BVerwG, aaO., DVBl. 69,364; OVG Lüneburg, aaO., OVG 29, 468; BVerwG, aaO., BayVBl. 75, 398; BVerwG E 28, 131/2. Nach Blümel dient die Mitwirkung der Gemeinden an überörtlichen Fach- und Gesamtplanungen nicht nur dem Schutz der gemeindlichen Planungshoheit, sondern dem des Selbstverwaltungsrechts insgesamt. Folglich soll sich eine Gemeinde auch auf die Gefährdung ihres Selbstgestaltungsrechts, ihrer Lebens- und Entwicklungsfähigkeit ihrer Verwaltungs- und Leistungskraft sowie überhaupt ihrer existentiellen Grundlagen berufen können, vgl. Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 78, Heft 36, S. 265 - 267.

mangelnder Beteiligung an "Planungsüberlegungen" der Bundesrepublik oder mangelnder Abstimmungsverfahren, z. B. im luftrechtlichen Verfahren, klagebefugt. 45) Auch die Unzuständigkeit der Behörde kann gerügt werden. 46) Jede Gemeinde kann nur die Nichtbeachtung ihrer eigenen Verfahrensrechte rügen, nicht jedoch die Unterlassung der Beteiligung anderer Verfahrensbeteiligter. 47) Bei Verfahrensrügen besteht kein Recht auf stufenweisen Rechtsschutz. Entsprechende Klagen und Anträge der Gemeinden wurden von den Berufungsgerichten und dem BVerwG bisher stets als Verlangen nach vorbeugendem Rechtsschutz angesehen und aus Gründen der Prozeßökonomie und im Interesse der Konzentration des Rechtsschutzes als unzulässig abgewiesen. 48)

45) BVerwG, Beschl. v. 25. 5. 76, IV B 67. 76, zit. bei Badura aaO., BayVBl. 76, 520; hinsichtlich der Anfechtbarkeit der luftrechtl. Genehmigung trotz nachfolgender Planfeststellung vgl. Bay VGH, Urt. v. 17. 5. 72, DVBl. 72, 791; BVerwG, aaO., BayVBl. 73, 275; Badura, aaO., BayVBl. 76, 520.

46) BVerwG, aaO., E 31, 272.

47) BVerwG, aaO., BayVBl. 75, 398.

48) So in Abweichung von mehreren aufgehobenen erstinstanzlichen Urteilen (z. B. VG München, Urt. v. 24. 5. 71, DVBl. 71, 796 ff.) Bay VGH aaO., DVBl. 72, 792 - 94; BVerwG, aaO., BayVBl. 73, 275 (bestätigend Bay VGH aaO.); OVG Lüneburg, aaO., E 29, 468; abl. Blümel, aaO., DVBl. 73, 441/2; ders., aaO., DVBl. 75, 704/5.

III. Die Klagebefugnis kraft Planungshoheit
im Atomrecht

Die Klagebefugnis der Gemeinde gemäß § 42 Abs. 2 VwGO besteht insoweit, als sie substantiiert behaupten kann, durch die Errichtung des Kernkraftwerks in einem der Bereiche ihres örtlichen Planungsrechts beeinträchtigt zu sein. Sie kann geltend machen,

- durch die Errichtung eines Kernkraftwerks werde die kontinuierliche Entwicklung unterbrochen, da sie ihre Standortqualität für ansiedlungswillige Einzelpersonen oder Landwirtschafts - bzw. Gewerbebetriebe verliere,
- daß ein an das Kernkraftwerk angrenzendes Gelände zur Nutzung als Erholungsgebiet durch den Betrieb des Kernkraftwerks in Frage gestellt werde,
- daß aufgrund des zu erwartenden Schwerlasten - und Baustellenverkehrs und der damit verbundenen übermäßigen Belastung der Gemeindestraßen sowie der Lärmbelästigung der Bevölkerung Eingriffe in die örtliche Verkehrsplanung zu befürchten seien,
- daß sie durch erhebliche Nachfolgelasten in ihrer planerischen Disposition beeinträchtigt werde,
- durch die Errichtung des Kernkraftwerks sei ein Absinken des Grundwasserspiegels zu befürchten, wodurch sie in ihrer Wasserversorgungsaufgabe beeinträchtigt werde,

trächtigt werde,

- die infolge des Kraftwerkbaus eintretenden tiefgreifenden Änderungen in der Infrastruktur bedeuteten einen Eingriff in ihre Finanz- und Personalhoheit,
- daß die atomrechtliche Genehmigungsbehörde bei der Abwägung zwischen den geschützten Belangen der Gemeinde und den Interessen der Allgemeinheit, insbesondere der Deckung des zukünftigen Energiebedarfs, die Grundsätze des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots und der Verhältnismäßigkeit nicht beachtet habe.

Auch bei Nichtbeachtung wesentlicher Mitwirkungsrechte im Genehmigungsverfahren ist die Klagebefugnis der Gemeinde zu bejahen, da, unabhängig von der Frage, ob § 7 Abs. 4 S. 1 AtG, §§ 4 - 13 AtVfV drittschützend sind, jedenfalls die Planungshoheit beeinträchtigt ist. 49) Die Gemeinde kann daher rügen, die nach § 3 AtVfV erforderlichen Unterlagen seien ihr nicht zur Verfügung gestellt oder ihre fristgemäß vorgebrachten Einwendungen mit ihr im Prüfungstermin (§ 12 AtVfV) nicht erörtert worden. 50)

49) Zweiter Hauptt., B); zur Frage, ob die atomrechtlichen Verfahrensnormen drittsch. sind, vgl. unten Zweiter Hauptt., D).

50) Vgl. oben Zweiter Hauptt., B).

Ähnlich wie im luftrechtlichen Verfahren besteht jedoch auch hier kein Anspruch auf stufenweisen Rechtsschutz. Verfahrensrügen können also nur im Rahmen der Anfechtungsklage gegen die atomrechtliche Genehmigung geltend gemacht werden. 51)

IV. Versuche zur Begründung eines Klagerechts der Gemeinde zwecks Wahrnehmung von Interessen ihrer Einwohner

Bei Anfechtungsklagen gegen Atomkraftwerke versuchen die Gemeinden ihre Klagebefugnis häufig auch damit zu begründen, daß sie berechnigte Interessen ihrer Bürger wahrnehmen. Das Problem, um das es hierbei geht, wird mit Schlagwörtern wie "Prozeßstandschaft für die Gemeindebürger" 52) oder "Gemeinden als Sachwalter des öffentlichen Interesses" 53) umrissen. Es sind folgende 2 Komplexe zu unterscheiden:

1. Die Gemeinden berufen sich auf das Selbstverwaltungsrecht und leiten hieraus die Befugnis ab, die existentiellen Grundlagen einer Gemeinde, nämlich in erster Linie die Gemeindebevölkerung und das Gemeindegebiet, auch durch Anfechtungsklage im

51) Für das luftrechtliche Verfahren vgl. oben Zweiter Haupttt., C) II.

52) Bay VGH, aaO., S. 29, Reg. Nr. 14.

53) VGH Bad. - Württ., ET 75, 543, r. Sp., Reg. Nr. 11.

Verwaltungsprozeß schützen zu dürfen. Sie machen damit ein eigenes Recht im eigenen Namen geltend. Das Problem liegt somit nicht im Prozeßrecht, sondern im Umfang des Selbstverwaltungsrechts.

2. Die Frage, ob die Gemeinde die Verletzung von Normen im eigenen Namen geltend machen kann, die nur für den einzelnen Bürger drittschützend sind.

Einigkeit besteht darüber, daß eine Gemeinde nicht die Befugnis hat, die Rechte einzelner Gemeindeeinschöner vor dem VG einzuklagen. 54)

1. Die auf Gestaltungs- und Organisationrechte beschränkte Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden

a) Insbesondere das VG Freiburg 55) hat unter Berufung auf Kunze/Bronner/Rehm 56) und den früheren VGH Bebenhausen 57) die Klagebefugnis einer Gemeinde

54) Vgl. z. B. für Rheinland - Pfalz: OVG Koblenz, Urt. v. 9. 1. 1958, VKBl. 1958, 364; für Niedersachsen und Schleswig - Holstein: OVG Lüneburg, Beschl. v. 10. 5. 1960, VKBl. 1960, 288; für Bayern: Hölzl, Komm. zur GO für den Freistaat Bayern, 1968 ff., Art. 1 Anm. 4c.

55) VG Freiburg, ET 75, 174 1. Sp., Reg. Nr. 22; trotz Aufhebung durch VGH Bad. - Württ. an dieser Ansicht festgehalten im Urt. v. 8. 4. 76, DVBl. 76, 808, Reg. Nr. 23.

56) Gemeindeordnung für Bad. - Württ., 3 Aufl., Stand: Juli 1975, § 1 II. 3.

57) VGH Bebenhausen, Urt. v. 13. 5. 1955, Bad. - Württ. VBl. 56, 139.

auch deshalb bejaht, weil der atomrechtliche Genehmigungsbereich in seinen Auswirkungen das Wohl der Einwohner in ihrer Gesamtheit und damit den Aufgabenbereich der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft nach § 1 Abs. 2 Bad. - Württ. GO unmittelbar berühre. Das Gericht führt aus 58), die Selbstverwaltungsgarantie, die eine subjektive Rechtsposition verbürge, umfasse nicht nur die sich aus dem Recht auf eigenverantwortliche Erledigung ihrer Angelegenheiten ergebenden hoheitlichen Befugnisse, sondern erstrecke sich auch auf die Voraussetzungen, die erforderlich seien, um überhaupt eine Wahrnehmung dieser Befugnisse in eigener Verantwortung zu ermöglichen. Zu diesen Voraussetzungen gehörten die existentiellen Grundlagen einer Gemeinde, nämlich in erster Linie die Gemeindebevölkerung und das Gemeindegebiet, aber auch die aus Gründen der Daseinsvorsorge geschaffenen kommunalen Einrichtungen, denn die gewährleisteten Befugnisse seien abhängig vom personellen und territorialen Bestand sowie vom Bestand an Einrichtungen der

58) In DVBl. 76, 808.

Daseinsvorsorge. Werde dieser elementare Bestand von einer staatlichen Maßnahme betroffen, dann sei auch die Ausübung der einzelnen Hoheitsrechte und damit das Recht auf Selbstverwaltung berührt.

Zwar sei die den Gemeinden eingeräumte eigenverantwortliche Erfüllung der die örtliche Gemeinschaft betreffenden Aufgaben nur "im Rahmen der Gesetze" garantiert. Sie müßten deshalb die sich aus dem Gesetzesvorbehalt ergebenden Beschränkungen ihrer Selbstverwaltung hinnehmen. Das gelte aber nur, wenn diese Beschränkungen tatsächlich gesetzmäßig seien. Die Gemeinden müßten folglich die Möglichkeit haben, einen Verwaltungsakt zumindest dann gerichtlich überprüfen zu lassen, wenn sie geltend machen könnten, daß von ihm Gefahren für ihren Bestand und damit für ihre Selbstverwaltungsbefugnisse ausgingen, weil er ihres Erachtens gerade nicht im "Rahmen der Gesetze" ergangen, also rechtswidrig sei. Dabei könne es nicht darauf ankommen, mit welchen Gesetzen sie ihn für vereinbar hielten und ob diese Normen drittschützenden Charakter hätten.

b) Der Auffassung des VG Freiburg kann nicht zugestimmt werden. Das Gericht erkennt Wesen und Umfang

des Selbstverwaltungsrechts. Wie die einschlägigen Bestimmungen der Verfassungen und Gemeindeordnungen der Länder 59) zeigen, sind die Gemeinden gehalten, im eigenen Wirkungskreis in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen zu schaffen und zu erhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlich sind. Die Verfassungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG i. V. mit den einschlägigen Bestimmungen der Länderverfassungen 60) entfaltet daher ihre Wirksamkeit vor allem in den vielfältigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gestaltungsmöglichkeiten der Daseinsvorsorge, die in den gemeindlichen Einrichtungen ihren Niederschlag finden. Daraus folgt, daß die den Gemeinden durch die Selbstverwaltungsgarantie gewährten Rechte primär Gestaltungs- und Organisationsrechte sind. Werden diese Rechte bzw. die in Ausübung dieser Rechte geschaffenen gemeindlichen Einrichtungen durch staatliche Hoheitsakte verletzt oder beeinträchtigt, sind die Gemeinden gemäß § 42 Abs. 2

59) Für Bayern vgl. Art. 83 Abs. 1 BV und 57 Abs. 1 GO.

60) Für Bayern Art. 11 Abs. 2 BV.

VwGO klagebefugt. Das gerichtlich verfolgbare, in Frage stehende gemeindliche Abwehrrecht ist somit untrennbar mit dem Vorhandensein eines entsprechenden gemeindlichen Gestaltungs- oder Organisationsrechts bzw. einer in Ausübung dieser Rechte geschaffenen gemeindlichen Einrichtung verknüpft. Hieran fehlt es jedoch, soweit es um eine Klageerhebung in (vermuteter) Wahrnehmung der Belange der Gemeindebürger geht. Denn diese haben die Eigenschaft "Gemeindebürger" nicht kraft einer von der Gemeinde in Ausübung ihres Selbstverwaltungsrechts vorgenommenen Gestattung erhalten, sondern kraft eigenen Willensentschlusses. 61) Die Tatsache, daß sie Gemeindebürger sind, ist nicht unmittelbar auf das Vorhandensein des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts zurückzuführen, sondern allenfalls mittelbar dadurch bedingt (z. B. dadurch, daß die Gemeinde in Ausübung ihrer Planungshoheit ein attraktives Wohngebiet geschaffen hat). Ein Klagerecht der Gemeinden läßt sich auch nicht damit begründen, daß die ihnen obliegende Daseinsvorsorge die Befugnis zur Gefahrenabwehr einschließe. Unter dem Begriff der Daseinsvorsorge sind - ähnlich

61) Vgl. Art. 11 GG.

wie unter dem Begriff der Selbstverwaltung - die Funktionen der l e i s t e n d e n Verwaltung zusammengefaßt. 62) Der Begriff der Daseinsvorsorge ist untrennbar verknüpft mit dem Begriff der Leistungsverwaltung. Die Daseinsvorsorge vergegenständlicht sich in sächlichen Mitteln wie z. B. Straßen, Plätzen, Wasserstraßen, Verkehrsmitteln, Betriebseinrichtungen etc. 63) Die Gefahrenabwehr, die primär eine staatliche und keine ursprünglich kommunale Aufgabe ist, fällt nicht darunter. 64)

Mit der Möglichkeit, das Wohl ihrer Einwohner in ihrer Gesamtheit durch eine Klage gegen den Staat wahrzunehmen, würde man den Gemeinden unter Aufgabe der in Art. 19 Abs. 4 GG, §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO normierten Grundsätze letztlich mit Hilfe der Verwaltungsgerichte ein allgemeines Beanstandungsrecht gegenüber den Behörden der Landesverwaltung einräumen. Dies widerspricht aber dem Zweck verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, der - wie ausgeführt 65) - nur zur Verteidigung und Durchsetzung individueller Rechte, nicht aber zu einer

62) Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl. 1973, Bd. 1, S. 368 f.

63) Forsthoff, aaO., S. 372.

64) Vgl. z.B. Art. 6 Bay LStVG.

65) Vgl. Zweiter Hauptt., C) I.1.

allgemeinen Rechtskontrolle über die Verwaltung eingeräumt worden ist. Die Gemeinden sind nicht eine Art "Sachwalter des öffentlichen Interesses", die ganz allgemein ermächtigt wären, die Einhaltung der Gesetze durch andere Behörden zu überwachen. Die Wahrung des "Wohls der Allgemeinheit" auf dem Gebiet des Atomrechts obliegt nicht den Gemeinden, sondern dem Staat. 66)

2. Geltendmachung der Verletzung von Normen, die für den Einzelnen drittschützend sind.

a) Die am häufigsten vorgebrachten Einwendungen sind: Das Kernkraftwerk sei nicht ausreichend für die erforderliche Unfallsicherheit und für den bestimmungsgemäßen Betrieb gegen Gesundheitsgefahren durch Radioaktivitätsabgaben und sonstige schädliche Umwelteinwirkungen ausgelegt. Die kontrollierten Radioaktivitätsableitungen an die Luft und in das Wasser überschritten die für Menschen noch erträglichen Werte. Diese Auswirkungen der Kernenergieanlage seien am Standort bei der Auslegung von

66) Vgl. § 1 der VO über die Zuständigkeit zum Vollzug atomrechtlicher Vorschriften (in Bayern) v. 3. 5. 1977, GVBl. S.160 und § 19 AtG; wie hier auch VGH Bad. - Württ., ET 75, 543, Reg. Nr. 11; ders., ET 77, 164, Reg. Nr. 13; VG Würzburg, aaO., S. 54 - 59, Reg. Nr. 40.

vornherein nicht ausreichend berücksichtigt worden und könnten später nicht oder nur unzureichend ausgeglichen werden. Soweit unter langfristiger Sicht das Ausmaß an Immissionen nicht allein durch Verfahrensweisen beim Betrieb in erforderlichem Maße beschränkt werden könne, seien feste Schutzeinrichtungen geboten. Diese gehörten daher zu den grundlegenden Auslegungsmerkmalen eines Kernkraftwerks.

Auch die Grundkonzeption des Kernkraftwerks, d. h. die Bauweise, die im Hinblick auf die speziellen Erfordernisse des Standorts gewählt wurde, kann angegriffen werden.

Die drittschützenden Normen, auf die sich diese Rügen stützen, sind vor allem §§ 7 Abs. 2, Nr. 3 und 5, 1 Nr. 2 AtG i. V. mit Art. 2 Abs. 2 S. 1 und 14 GG, §§ 34, 29 Abs. 4 und 21 Erste SSVO. 67)

b) Für die Begründung des Rechts einer Gemeinde, im e i g e n e n Namen subjektiv - öffentliche Rechte ihrer Bürger einzuklagen und die Verletzung von Normen zu rügen, die für die Bürger drittschützend sind, kommen folgende Rechtsfiguren in Betracht:

aa) Die generelle Zulässigkeit der Popularklage de lege lata

67) Vgl. etwa OVG Münster, ET 75, 223, Reg. Nr. 18.

- bb) Die gewillkürte Prozeßstandschaft
- cc) Die gesetzliche Prozeßstandschaft
- dd) Die Geltendmachung des Gruppeninteresses als eigenes Verbandsrecht
- c) Von einigen Autoren wird die Popularklage bereits nach geltendem Recht mit gewissen Einschränkungen für zulässig erachtet. So hat Rupp 68) unter Hinweis auf Rudolf von Gneist die Ansicht vertreten, die verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage sei von ihrer ursprünglichen Konzeption her kein Instrument zur Durchsetzung materieller subjektiver Rechte, sondern nur ein prozessualer Anstoß, der das Gericht in die Lage versetzen sollte, das objektiv - rechtliche Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zur Geltung zu bringen. Die verwaltungsgerichtliche Individualklage habe ursprünglich nur die Durchsetzung des objektiven Rechts zum Ziel gehabt, sie sei ein bloßes Beanstandungsmittel gewesen, welches sich von der dem preußischen Recht geläufigen Form der behördlichen Beanstandungsklage nur durch die Person des Klägers und dadurch unterschieden habe, daß zur Vermeidung der sonst uferlosen "Popularklage" in Entsprechung zur kompetenzrechtlichen Begrenzung der behördlichen Beanstandungsklage

68) In: Popularklage im Umweltschutzrecht? ZRP 1972, S. 33; ähnlich Grunsky, Grundlagen des Verfahrnsrechts, 1970, S. 8.

gewisse - rein prozessuale - Klageschranken eingeführt worden seien. Behalte man dies im Blick, so erscheine es nicht sonderlich revolutionär, an neue Formen der gerichtlichen Rechtskontrolle im Bereich des Umweltschutzes zu denken. Ähnlich wollen Reh binder/Burgbacher/Knieper 69) durch eine "breitflächige Aktivierung von umweltfreundlichen Interessen eine Gesetzmäßigkeitskontrolle der Umweltverwaltung erreichen". Ihrer Ansicht nach ist es "gerade vom traditionellen Standpunkt der Koppelung von materiellen Interessen und Klageberechtigung unabweislich, den interessierten und faktisch betroffenen Gruppen den Zugang zu den Gerichten zu öffnen, denen nach dem Gewaltenteilungsschema die Kontrolle der behördlichen Entscheidung obliegt, welche das Interesse der betroffenen Gruppe konkretisiert, abwägt und damit normiert". Im Gegensatz zu Rupp sehen jedoch Reh binder/Burgbacher/Knieper auch in der Verbandsklage nichts anderes als eine Popularklage: "Die Klage ist also Popularklage; der Bürger macht nicht subjektive Rechte, sondern als Funktionär der Allgemeinheit das öffentliche Interesse an der Gesetzmäßigkeit des Umwelt-

69) In Bürgerklage im Umweltrecht, 1972, S. 132 ff.

schutzes geltend". 70)

Es läßt sich nicht ableugnen, daß verwaltungsgerichtliche Verfahren auch den Zweck objektiver Rechtskontrolle verfolgen, wie einige Bestimmungen der VwGO 71) und Prozeßmaximen 72) beweisen. Dies kann jedoch nicht die Tatsache verdecken, daß der Verwaltungsprozeß primär dem subjektiven Rechtsschutz dient, vgl. z. B. §§ 42 Abs. 2, 43 Abs. 1, 47 Abs. 2, 70 Abs. 1, 79 Abs. 2, 80 Abs. 1, 3, 4 und 5, 92, 99 Abs. 2, 100 Abs. 1, 113 Abs. 1 und 4, 123, 124 ff., 132 ff., 146 ff., 154 ff. VwGO. Die in § 47 Abs. 2 VwGO vorgesehene Antragsbefugnis der Behörden muß man angesichts all dieser Regelungen als nicht verallgemeinerungsfähige Ausnahme ansehen.

Wie gerade die jüngste Entwicklung im Streit um die Kernkraftwerke zeigt, würde die von Rupp, Rehbinder u. a. vorgeschlagene Lösung dazu führen, daß sich die Gerichte einer Flut von Klagen gegenübersehen könnten, die politischen oder querulatorischen Mo-

70) AaO., S. 132/3.

71) Etwa §§ 47 Abs. 2, 63 Nr. 4, 86 Abs. 1 und 3, 88 2. Halbs., 92 Abs. 1 S. 2, 99 Abs. 1, 113/114.

72) Vgl. Menger, System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 1954, S. 79 ff.; Ule, Verwaltungsprozeßrecht, 5. Aufl., 1971, S. 98 ff.; Tschira/Schmitt Glaeser, Grundriß des Verwaltungsprozeßrechts, 1970, S. 230 ff.

tiven oder aber dem Gefühl entspringen; Sachwalter allgemeiner (öffentlicher) Interessen zu sein. Diese Gefahr erscheint bei Organisationen (wie z. B. Bürgerinitiativen) insoweit noch realistischer, als "Interessenverbände" aufgrund ihres stärkeren finanziellen Potentials eher bereit und in der Lage sind, ein gerichtliches Verfahren einzuleiten und durchzustehen. Auch die von Rehbindner/Burgbacher/Knieper 73) empfohlene Vorprüfung der Erfolgsaussicht der Klage würde daran wenig ändern, da die Gerichte ja auch insoweit befaßt würden und nach wie vor z. B. bei Umweltschutzverbänden die Frage zu entscheiden hätten, wann denn "die faktische Betroffenheit der Sache, d. h. das Maß der ökologischen Auswirkungen" 74), die Prozeßführungsbefugnis zu begründen vermöchte. Die generelle Zulassung der Popularklage ist daher abzulehnen.

d) Die Gemeinde könnte aufgrund einer gewillkürten Prozeßstandschaft berechtigt sein, die Verletzung von Rechten ihrer

73) aaO., S. 153.

74) So Rehbindner/Burgbacher/Knieper aaO., S. 153.

Bürger im eigenen Namen geltend zu machen.

Gewillkürte Prozeßstandschaft liegt vor, wenn die Prozeßführungsbefugnis durch Rechtsgeschäft vom Rechtsträger auf die Partei des Rechtsstreits übertragen ist. 75) Sie ist auch im Verwaltungsprozeß zulässig. 76) Es sind folgende Voraussetzungen erforderlich:

aa) Die Zustimmung bzw. Ermächtigung (entspr. § 185 Abs. 1 BGB) des Rechtsträgers zur Prozeßführung durch den Prozeßstandschafter in dessen eigenem Namen.

bb) Ein eigenes rechtsschutzwürdiges Interesse des Prozeßstandschafters, das fremde Recht geltend zu machen. 77)

cc) Das Recht selbst oder wenigstens seine Ausübung muß abtretbar sein. 78)

Bereits bei der ersten Voraussetzung ergeben sich Probleme, die ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung nicht lösbar sind. So ist z. B. unklar, ob

75) Thomas - Putzo, ZPO, 9., Neub. Aufl., 1977, § 51, Anm. 4.

76) Eyermann - Fröhler, VwGO, 7. Aufl., 1977, § 42, Anm. 86 m. weit. Nachw.

77) BGH 30, 162 (166); BVerwG v. 3. 12. 59, MDR 60, 338.

78) Thomas - Putzo, aaO., § 51, Anm. 4a) cc).

jeder einzelne Bürger der Prozeßführung zustimmen müßte oder das Einverständnis der Mehrheit (einfache oder qualifizierte Mehrheit?) genügen würde. Dies setzte voraus, daß vor Klageerhebung der Mehrheitswille der Bevölkerung nach demokratischen Grundsätzen ermittelt oder durch rechtskräftige Entscheidung eines Gerichts festgestellt werden müßte. Die Tatsache, daß eine Vielzahl von Bürgern ohne förmliches Verfahren, z. B. durch Unterschriftsleistung auf entsprechenden Listen, ihr Einverständnis mit einer solchen Klageerhebung erklärt hat, dürfte nicht genügen, weil - jedenfalls ohne amtliche Einräumung einer entsprechenden Möglichkeit zur Meinungsäußerung - nicht ohne weiteres angenommen werden kann, daß die - gegebenenfalls - "schweigende Mehrheit" sich ebenfalls für eine Klageerhebung aussprechen wollte. Für eine solche Abstimmung fehlt es jedoch nach der derzeitigen Rechtslage an jeglichen Voraussetzungen. Die Vorschrift des Art. 38 Abs. 1 Bay GO stellt lediglich klar, daß der erste Bürgermeister die Gemeinde nach außen vertritt und demzufolge auch bei Prozessen als ihr gesetzlicher Vertreter i. S. des § 62 Abs. 2 VwGO aufzutreten berechtigt ist. Hierbei handelt es sich immer nur um Klagen, bei denen die Gemeinde eigene Rechte im eigenen Namen geltend macht, nicht aber

individuelle Rechte ihrer Bürger. 79) Zu einer ausdrücklichen Regelung der hier angesprochenen Fragen in der Gemeindeordnung wäre der Landesgesetzgeber gar nicht in der Lage, da es sich um Verfahrensrecht handelt, vgl. Art. 72 Nr. 1 GG. 80)

Auch die dritte Voraussetzung liegt nicht vor. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), um das es hier hauptsächlich geht, ist ein höchstpersönliches Recht und nicht abtretbar.

Mit der gewillkürten Prozeßstandschaft läßt sich daher eine Prozeßführungsbefugnis der Gemeinde nicht begründen.

e) Als weitere Möglichkeit kommt die gesetzliche Prozeßstandschaft in Betracht. Es ist zu prüfen, ob eine Bestimmung wie § 1 Abs. 2 Bad. - Württ. GO 81) die Prozeßstandschaft der Gemeinde im Atomanlagenverfahren begründen kann.

Nach einhelliger Rechtsprechung kennt das verwaltungsgerichtliche Verfahren keine allgemeine Prozeßstandschaft der Organisationen und Vereinigungen, die zur Wahrung der Rechte ihrer Mitglieder ermäch-

79) VG Würzburg, aaO., S. 55/56, Reg. Nr. 40.

80) Vgl. dazu den folgenden Abschnitt e).

81) Ähnliche Bestimmungen finden sich a. in anderen Gemeindeordnungen, vgl. z. B. § 1 Abs. 1 S. 2 GO für Rheinland - Pfalz.

tigt. Man argumentiert, an einer derartigen Wahrnehmung fremder Rechte im eigenen Namen bestehe auch kein rechtsschutzwürdiges Interesse - weder der Vereinigung noch ihrer Mitglieder. Dem einzelnen betroffenen Bürger sei es ohne weiteres zuzumuten, seine Belange selbst in einem gerichtlichen Verfahren geltend zu machen. 82)

In der Tat wird man eine gesetzliche Prozeßstandschafft, gestützt auf die entsprechenden Generalklauseln der GO, nicht annehmen können: Sie sind zu unbestimmt, um eine Prozeßführungsbefugnis für die Gemeinde zu begründen. Zuständigkeit heißt jedenfalls auch, daß für das Handeln einer Stelle bestimmte äußere Grenzen gezogen sind 83); solche Grenzen der Prozeßführungsbefugnis für die Einwohner sind aber aus den Generalklauseln nicht ersichtlich. Da die Gemeindeordnungen grundsätzlich

82) Vgl. z.B. VGH Bad.-Württ., ZfW 74, 391/2; BVerwG in MDR 1960, 338; VGH Mannheim, NJW 72, 1101; OVG Rheinland - Pfalz, ZBR 73, 110/11; für das Atomrecht: VG Würzburg, aaO., S. 9, Reg. Nr. 39; Bay VGH, aaO., S. 29, Reg. Nr. 14; VG Koblenz, aaO., S. 18, Reg. Nr. 27 (ausdrücklich gegen Prozeßstandschafft aus § 1 Abs. 1 S. 2 GO für Rheinland- Pfalz); VG Würzburg, ET 74, 589 1. Sp., Reg. Nr. 38; VGH Bad.- Württ., ET 75, 543 r.Sp., Reg. Nr. 11; Schleswig- Holst. VG, ET 73, 322, Reg. Nr. 31; VG Schleswig, ET 74, 444/5, Reg. Nr. 32; OVG Lüneburg, ET 73, 610/11, Reg. Nr. 4; VG Würzburg, aaO., S. 54 - 59, Reg. Nr. 40; VGH Bad.- Württ., ET 77, 164, Reg. Nr. 13.

83) Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1964 , S. 105.

von der "Allzuständigkeit" der Gemeinden ausgehen 84), wäre ihre Prozeßführungsbefugnis deckungsgleich mit ihrer Zuständigkeit. Ein weiteres Gegenargument ergibt sich daraus, daß die Gemeinde auf ihre Zuständigkeit nicht verzichten könnte. In einem System der Arbeitsteilung setzt jede Zuständigkeit jede andere Zuständigkeit voraus. Einen Verzicht auf eine Kompetenz für zulässig erklären, hieße daher nichts anderes, als jedem Element eines Systems erlauben, das System zum Stillstand oder jedenfalls in ein Durcheinander zu bringen. Genau das Gegenteil ist aber der Sinn der Schaffung und Anordnung von Zuständigkeiten gewesen. 85) Die Gemeinde wäre also in jedem geeigneten Falle zur Klageerhebung für ihre Einwohner verpflichtet. 86)

Schließlich läßt sich auch ein verfassungsrechtliches Argument ins Feld führen: Geht man von einer Prozeßstandschaft aus, würden die entsprechenden Klauseln der Gemeindeordnung (auch) eine prozessuale Regelung treffen. Hierfür fehlt dem Landesgesetzgeber aber die Kompetenz. Die Gesetzgebungskompetenz sowohl für die

84) Vgl. z. B. Art. 6 Abs. 1 GO für Bayern.

85) Krüger, aaO., S. 111.

86) Dazu, wie präzise die gesetzlichen Prozeßstandschaften formuliert sind, s. Redeker/v. Oertzen, VwGO, 5. Aufl., 1975, § 42, Rdz. 22.

Kernenergie wie für das gerichtliche Verfahren ist vom Bund voll ausgeschöpft, vgl. Art. 74 Nr. 11a, Nr. 1 GG.

Teilergebnis: Auf dem Wege einer Prozeßstandschaft läßt sich das Klagerecht der Gemeinde nicht begründen.

f) Die Diskussion um die Verbandsklage ist in jüngster Zeit wieder aktuell geworden: "Bürgerinitiativen", "Bürgerforen", "Naturschutzverbände" oder internationale Zusammenschlüsse wie der "Weltbund zum Schutze des Lebens e. V." nehmen in auffallendem Maße zu, um vor allem auf dem Gebiet des Umweltschutzes legislative und administrative Entscheidungen zu beeinflussen und zu kontrollieren.

Insbesondere Wolf und Faber 87) haben versucht, die Verbandsklage bereits de lege lata zu begründen. Im folgenden soll dieser Weg kurz skizziert und auf seine Brauchbarkeit für die Gemeindeklage im Atomrecht untersucht werden. Die Klagebefugnis der Verbände ist nach Wolf von drei Voraussetzungen abhängig:

aa) Der Schutz des kollektiven Interesses einer Gruppe von Trägern gleicher Individualinteressen muß vom Gesetz gewollt sein.

bb) Der Verband, der nach der Satzung inhaltlich das geschützte Interesse verfolgt, ist als juristische

87) Vgl. Wolf, Die Klagebefugnis der Verbände, 1971; Faber, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972; die Verbandsklage wird von der Rspr. und der überwiegenden Meinung in der Lit. abgelehnt, vgl. FN 82; v. Mutius, Zulässigkeit der Verbandsklage, VerArch 73, Bd. 64, S. 311 ff.

Person Träger des Gruppeninteresses; er muß jedoch Gruppenangehörige zu seinen Mitgliedern zählen.

cc) Nach dem allgemeinen Grundsatz, daß bei drohender Verletzung gesetzlich geschützter Interessen dem Interessenträger die Unterlassungsklage zusteht, ist auch dem Verband bei drohender Verletzung eines Gruppeninteresses die Unterlassungsklage zu gewähren.

Im Unterschied zur Prozeßstandschaft macht der Verband hier also ein eigenes (Gruppen-) Interesse geltend.

Zu aa)

Der Schutz des Gruppeninteresses kann als vom Gesetzgeber gewollt angesehen werden, wenn der Schutz eines als schutzwürdig erkannten Interesses durch das Individuum nicht als ausreichend gewährleistet erscheint, weil die Interessenverletzung oder -gefährdung nur schwer oder verspätet beim Individuum festgestellt werden kann oder dieses nicht in voller Stärke davon betroffen ist, wogegen sich die Verletzung oder Gefährdung auf das vom Individuum abstrahierte Interesse der Gruppengesamtheit früher oder in voller Stärke auswirkt. 88)

88) Wolf, die Klagebefugnis ..., S. 37.

Unterstellt man einmal, daß die Inbetriebnahme eines Kernkraftwerks den befürchteten nachteiligen Wandel der meteorologischen und ökologischen Verhältnisse, eine qualitative Veränderung der Gebietsstruktur sowie eine unzumutbare Beeinträchtigung der Lebensbedingungen der gesamten Einwohnerschaft nach sich zieht, so sind dies alles Gefahren, die zunächst nicht das Individuum, nicht einen bestimmten Einwohner der Gemeinde treffen, sondern die Gesamtheit der Einwohner. Der Schutz von als schutzwürdig anerkannten Gütern durch das Individuum erscheint nicht ausreichend gewährleistet, weil die Verletzung oder Gefährdung dieser Güter beim Einzelnen nur schwer oder verspätet festgestellt werden kann (z. B. wegen unterschiedlicher Strahlenbelastbarkeit) oder der Einzelne aufgrund besonders günstiger Umstände (z. B. hinsichtlich der Wohnlage) gar nicht betroffen ist. Dagegen wirkt sich die potentielle Verletzung oder Gefährdung auf die Gesamtheit der Einwohner früher und in voller Stärke aus. Für die Anerkennung eines Gruppeninteresses spricht auch, daß die aufgeführten Gefährdungen weitreichende und unübersehbare Folgen, z. B. gesundheitlicher Art, bei allen Einwohnern befürchten lassen. 89)

89) Hierauf stellt auch schon Herbert Krüger ab, vgl. MDR 53, 520.

Der Inhalt dieses Gruppeninteresses ist auch als rechtsschutzfähig anzuerkennen, da den entsprechenden Individualinteressen Rechtsschutz gewährt wird. 90) Zwar ergibt sich aus den §§ 7 Abs. 2 Nrn. 3, 5, 1 Nr. 2 AtG, 34, 29 Abs. 4, 21 Erste SSVÖ nicht ausdrücklich, daß der Gesetzgeber auch das Gruppeninteresse schützen will, wie dies z. B. in §§ 13 UWG, 35 Abs. 2 GWB, 2 Abs. 1 ZugabeVO, 12 Abs. 1 RabattG oder im früheren § 19 GaststättenG bestimmt ist; sofern die sonstigen Voraussetzungen vorliegen, kann man jedoch aufgrund des allgemeinen Prinzips auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung zur Verbandsklage kommen.

In all diesen Fällen handelt es sich um eigene Rechte der Verbände. Nicht in diesen Zusammenhang gehören daher die bundesgesetzlichen Ausnahmen von § 42 Abs. 2 VwGO, wie z. B. §§ 35 Abs. 2 WpflG, 338 LAG, 35 AusländerG, 22, 43 Abs. 3 KgfEG.

In § 8 Abs. 4 HandwO wird zwar einem Berufsverband die Klagebefugnis zuerkannt, jedoch nicht, weil er ein verselbständigtes Gruppeninteresse hätte, das der Gesetzgeber anerkennt. Dies kann die Handwerkskammer deswegen nicht haben, weil den einzelnen Mit-

90) Vgl. Wolf, aaO., S. 38.

gliedern selbst gegen die Erteilung von Ausnahmebewilligungen kein Klagerecht zusteht. 91)

Es mag dahinstehen, ob die Kritik Bettermanns 92) hinsichtlich des § 13 UWG gerechtfertigt ist. Für den Anfechtungsprozeß gegen die Atomanlagengenehmigung trifft die rechtssystematische Einordnung der Verbandsklage jedenfalls zu: Nur bei der Klage der Gemeinde würde auf den Nachweis der individuellen und eigenen Verletzung oder Gefährdung des Einzelnen verzichtet. Schon die bewiesene "Gefährdung der Interessen einer unbestimmten Mehrheit" würde zum Erfolg führen. Der klagende Bürger hat dagegen in seinem Prozeß die für ihn persönlich bestehende Gefährdung (§§ 7 Abs. 2 Nr. 3, 5, 1 Nr. 2 AtG, 34, 29 Abs. 4, 21 Erste SSVO) zu behaupten und zu beweisen, was im Einzelfall schwierig oder unmöglich sein kann.

Es liegt auf der Hand, daß die Gefährdung der Gesamtheit durch Immissionen eher festgestellt werden kann als die des Einzelnen, der zufällig der Kläger ist. Entgegen der Ansicht Bettermanns 93) würde die Anerkennung des Gruppeninteresses daher im Atomrecht zu einer echten zeitlichen Vorverlegung des Rechts-

91) Wolf versucht allerdings auch in diesen Fällen Individualrechte und Berufsgruppenrechte zu begründen. aaO., S. 53 ff.; vgl. auch Bay VGH, aaO., 82, S. 29, 30.

92) Bettermann, Zur Verbandsklage, ZfP 1972, S. 134/5.

93) Der dies für § 13 UWG bestreitet, aaO., S. 134/5.

schutzes führen.

Teilergebnis: Ein schützenswertes Gruppeninteresse ist im Atomrecht erkennbar.

Zu bb)

Die Gemeinde kann jedoch nicht in dem von Wolf gedachten Sinne als Trägerin des Gruppeninteresses angesehen werden. In diesem wichtigen Punkt ist die Kritik Bettermanns berechtigt. 94) Der Verband muß die Gruppe repräsentieren, um zur Geltendmachung des Gruppeninteresses legitimiert zu sein. Erst aus der Repräsentation folgt die Legitimation. Um für die Gruppe repräsentativ zu sein und repräsentativ sprechen zu können, muß der Verband eine hinreichende Zahl von Gruppenangehörigen zu seinen Mitgliedern zählen.

Hieran wird es allerdings bei einer Gemeinde, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft zum Kernkraftwerk befindet, nicht fehlen, da alle Einwohner potentiell gefährdet sind. Zwar können auch die Bewohner anderer Gemeinden gefährdet sein, doch wird eine 100%-ige Repräsentation aller Träger des gleichen Interesses durch ein - und denselben Verband auch von Bettermann nicht verlangt.

Entscheidend ist vielmehr, daß die oben genannten Generalklauseln der Gemeindeordnungen 95) nicht als

94) AaO., S. 137/8.

95) Vgl. § 1 Abs. 2 Bad. - Württ. GO, § 1 Abs. 1 S. 2 GO für Rheinland - Pfalz.

eine "Verbandssatzung" angesehen werden können, nach der die Gemeinden die Aufgabe hätten, ihre Bürger vor den Gefahren der Kernenergie zu schützen. Die Gemeinde kann sich andererseits auch nicht wie ein privatrechtlicher Verband durch einfachen Beschluß des Rates eine solche Aufgabe zuweisen. Ihre legislative Kompetenz kann den von der GO gesteckten Rahmen nicht überschreiten. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird auf Zweiter Haupttt., IV. 2. e) verwiesen.

Das verfassungsrechtliche Kompetenzargument 96) greift hier allerdings nicht: Da es sich um ein eigenes "Verbandsrecht" der Gemeinde handeln würde, läge nicht eine prozeßrechtliche Regelung vor, die der Landesgesetzgeber nicht treffen könnte.

g) Nach Faber 97) ist die Verbandsklage dann zulässig, wenn sie ein wichtiges Mittel für den Organisationszweck des klagenden Verbandes darstellt; diesen Organisationszweck sieht er durch Art. 9 Abs. 1 GG geschützt. Faber bezieht auch ausdrücklich Gemeinden unter diesen Schutz des Art. 9 Abs. 1 GG mit ein, soweit sie Formen gesellschaftlichen Handelns darstellen. Er vertritt ähnlich wie Wolf den Standpunkt,

96) Vgl. oben Zweiter Haupttt., c) IV. 2. e).

97) AaO., S. 56/57.

die Koordination von Einzelinteressen im Verband lasse ein spezifisches kollektives Gruppeninteresse entstehen, welches ein *e i g e n e s* Recht des Verbandes darstelle und daher den Erfordernissen des § 42 Abs. 2 VwGO jedenfalls dann genüge, wenn es zum verbandseigenen Satzungszweck erklärt worden sei.

Auch Faber vermag letztlich die Legitimation des Verbandes zur gerichtlichen Verfolgung der Verbandsinteressen nicht zu begründen. Die bloß satzungsmäßige Festlegung jener Interessen vermag die Notwendigkeit einer jedenfalls auch durch *R e c h t s - n o r m* erfolgten Zuordnung von Interessen an den Verband selbst nicht zu ersetzen. Zwar enthält Art. 19 Abs. 3 i. V. mit Art. 9 Abs. 1, Abs. 3 GG eine derartige Zuordnung. Nach der hier vertretenen Auffassung kommen diese Bestimmungen für Gemeinden aber nicht in Betracht, da sie nicht grundrechtsfähig sind. 98) Davon abgesehen läßt sich aus Art. 9 Abs. 1 und Abs. 3 GG weder ableiten, daß die "Vereinigung" hinsichtlich *a l l e r* von ihr verfolgten Zwecke

98) Vgl. Zweiter Hauptt., C) I. 3. a).

Grundrechtsschutz beanspruchen 99) noch daß sie inso-
weit auch Gerichte anrufen 100) kann. Schließlich er-
streckt sich nach Faber der Funktionsschutz nur auf
die satzungsmäßige Betätigung der " Vereinigung". In-
halt und Schranken der Gemeindegatzung sind in der je-
weiligen Gemeindeordnung niedergelegt. Diese aber ver-
leiht der Gemeinde, wie schon ausgeführt 101), keine
speziellen Rechte auf dem Gebiet des Atomrechts.

Ergebnis: Eine Befugnis der Gemeinde, die Verletzung
von Normen, die für die Bürger drittschützend sind, im
eigenen Namen geltend zu machen, läßt sich nach
geltendem Recht durch keine der hierfür in Betracht
kommenden Rechtsfiguren { Popularklage, Prozeßstand-
schaft, Verbandsklage) erreichen. 101a)

D) Die Verfahrensnormen des Atomrechts

I. Die Rechtslage im außer-atomrechtlichen Bereich

Die Beteiligung Dritter ist für das atomrechtliche
Genehmigungsverfahren in §§ 7 Abs. 4 AtG, 4 - 7 AtVfV

99) Vgl. Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand:
August 76, Stern, Art. 19 Abs. 3, Rdnrn. 44 - 48.

100) Bettermann, Zur Verbandsklage, ZfP 1972, S. 133/ 4.

101) Vgl. oben Zweiter Hauptt., C) IV. 2. e).

101a) Für die Zulässigkeit einer kommunalen Verbands-
klage Blümel, aaO., VVDStRL, 78, Heft 36, S. 268/9.

geregelt. 1) Es stellt sich die Frage, inwieweit diese Verfahrensnormen für sich ein Recht gewähren, das die Klagebefugnis von Nachbargemeinden zu begründen vermag. Eine verfahrensrechtliche Position kann grundsätzlich nur dann ein subjektiv - öffentliches Recht verleihen, wenn der der Rechtsnorm zugrunde liegende Schutzzweck gerade in der Wahrung der Anhörungs- oder Mitwirkungsrechte selbst liegt. Für den Regelfall bezwecken dagegen Verfahrensvorschriften durch die Regelung der Art und Weise, in der betroffene Rechte oder Interessen geltend zu machen sind, den Schutz allein desjenigen materiellen Rechts, auf das sich das vorgeschriebene Verfahren bezieht. 2) Demgemäß ist z. B. im Genehmigungsverfahren nach § 16 GewO 3), im Planfeststellungsverfahren nach dem Bundesfernstraßengesetz 4) und im wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren 5) die dort

-
- 1) Vgl. o. Zweiter Hauptteil, B).
 - 2) BVerwG, Urteil v. 20. 10. 72, DVBl. 73, 217/19; Bay VGH, DVBl. 75, 199/202; VG Würzburg, aaO., S. 59/60, Reg. Nr. 40; Bay VGH, aaO., S. 26/27, Reg. Nr. 14; VGH Bad. - Württ., ET 75, 543 I. Sp., Reg. Nr. 11; OVG Münster, ET 75, 221, Reg. Nr. 18.
 - 3) BVerwG E 28, 131/3.
 - 4) BVerwG DVBl. 67, 917.
 - 5) BVerwG, DVBl. 73, 217/19.

jeweils vorgesehene förmliche Verfahrensbeteiligung Dritter nichts weiter als ein der Verwaltung vorgeschriebenes Mittel, sich möglichst umfassend über den für ihre Entscheidung relevanten Sachverhalt zu unterrichten. Zu diesem Zweck ist der Kreis der Einwendungsberechtigten auch weit zu ziehen. 6)

Der Kreis der Anhörungs- oder Einwendungsberechtigten ist nicht notwendig mit dem Kreis der Klagebefugten identisch. Die formelle Beteiligung im verwaltungsbehördlichen Verfahren kann allenfalls ein Indiz für die zur Bejahung der Klagebefugnis in sachlicher Hinsicht allein entscheidende geschützte materiellrechtliche Rechtsposition abgeben. 7) Lediglich soweit es dem jeweiligen Kläger ausschließlich um die Durchsetzung seines formellen Beteiligungsrechts selbst geht, also des Rechts zur Erhebung von Einwendungen einschließlich des Rechts auf deren ordnungsgemäße Behandlung durch die zuständige Behörde, steht ihm die Klagebefugnis ohne Einschränkung zu. 8)

6) BVerwG, DVBl. 67, 917.

7) Vgl. Schwarze, Rechtsfragen bei der Errichtung von Kernkraftwerken, DÖV 73, 700/702 m. weit. Nachw.; a. A. VGH Bad. - Württ., BWVBl. 73, 151/5, der jede Indizwirkung bestreitet.

8) Dörfler, Verwaltungsakte mit Drittwirkung, NJW 63, 14/15, FN 20.

Einfluß auf die Sachentscheidung kann er dagegen unter Berufung auf die Verletzung einer Verfahrensnorm nur dann nehmen, "wenn die gesetzliche Regelung erkennbar davon ausgeht, daß ein am Verfahren zu beteiligender Dritter unter Berufung allein auf einen ihn betreffenden Verfahrensmangel, d. h. ohne Rücksicht auf das Verfahrensergebnis in der Sache, die Aufhebung einer behördlichen Entscheidung soll durchsetzen können." 9)

II. Die Rechtslage im Atomrecht

1. Überträgt man diesen Gedanken auf die Vorschrift des § 7 Abs. 4 S. 3 AtG, dann muß man dieser Norm einen selbständigen drittschützenden Effekt absprechen. § 7 Abs. 4 S. 3 AtG gibt in Verbindung mit § 7 AtVfV praktisch jedermann das Recht, Einwendungen zu erheben. Wenn daher der mit der Klagebefugnis bezweckte Ausschluß von Popularklagen erreicht werden soll, kann hier auf keinen Fall von der im Verwaltungsverfahren jedermann zu Gebote stehenden Einwendungsbefugnis auf die für eine Anfechtungsklage nötige Klagebefugnis geschlossen werden. 10)

2. Aus denselben Gründen kann auch § 7 Abs. 4 S. 1

9) BVerwG DVBl. 73, 217/19; Bay VGH, DVBl. 75, 199/202; Bender/Dohle, Nachbarschutz im Zivil- und Verwaltungsrecht, München 1972, Rdz. 28; Schwarze aaO., S. 702; a. A. Bartelsperger, Der Rechtsanspruch auf Beachtung des Verwaltungsverfahrensrechts, DVBl. 70, 31 ff.

10) Vgl. Schwarze, aaO., S. 702; BVerwG DVBl. 67, 917 zu § 18 FernstrG; a. A. Kimminich, Atomrecht, 1974, S. 114 ff.

AtG für die dort genannten Behörden des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der sonstigen Gebietskörperschaften keine drittschützende Wirkung haben. Zwar ist der Kreis der Beteiligten insoweit hinreichend deutlich klargestellt und abgegrenzt und damit eine der vorbezeichneten Voraussetzungen für die Annahme eines subjektiv - öffentlichen Rechts erfüllt. Die Bestimmung hat indes nur eine möglichst umfassende Ermittlung öffentlicher Belange und deren Koordinierung zum Ziel. 11) Eine zur Klageerhebung legitimierende Rechtsposition soll den beteiligten Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht verliehen werden. Dies folgt schon aus der Erwägung, daß im Genehmigungsverfahren auch Landesbehörden zu beteiligen sind, die ohne Zweifel keine selbständigen Rechte gegenüber dem genehmigenden Land haben können. 12)

Schließlich besteht auch kein allgemeiner Rechtssatz des Inhalts, daß die Beteiligung einer Behörde oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts an dem vor einer anderen Verwaltungsbehörde durchzuführenden Verfahren erstere zur Erhebung einer ver-

11) Vgl. o. Erster Hauptteil, E).

12) Vgl. BVerwG, DVBl. 70, 578; Eyermann/Fröhler, aaO., § 61, Rdz. 9a; VG Würzburg, aaO., S. 61, Reg. Nr. 40; Bay VGH, aaO., S. 26/27, Reg. Nr. 14; VG Freiburg; ET 75, 174 1. Sp., Reg. Nr. 22; VGH Bad. - Württ., Beschl. v. 14. 3. 75, ET 75, 543, Reg. Nr. 11.

waltungsgerichtlichen Klage berechtigt, wenn die Entscheidung nicht in ihrem Sinne ausfällt. 13) ...

3. Wie festgestellt wurde 14), kann nun aber eine Gemeinde durch Errichtung und Betrieb eines Kernkraftwerks in ihrer Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG) beeinträchtigt werden. Einer solchen Gemeinde ist kraft kommunaler Planungshoheit ein subjektives Beteiligungsrecht zuzubilligen. 15) Ein solches Recht besteht unabhängig von § 7 Abs. 4 AtG. In dieser Situation verlangt der Grundsatz der "Einheit der Rechtsordnung", daß die einfachgesetzliche Vorschrift des § 7 Abs. 4 AtG nach der verfassungsrechtlichen Vorschrift des Art. 28 Abs. 2 GG hin interpretiert wird. 16) Eine solche Interpretation wird hier vom Wortlaut des § 7 Abs. 4 S. 1 AtG nicht von vornherein ausgeschlossen, auch wenn die Stellung der Gemeinden gegenüber den anderen Planungsträgern

13) BVerwG, NJW 65, 601.

14) Vgl. o. Zweiter Hauptteil, A) III.

15) Vgl. o. Zweiter Hauptteil, B).

16) Vgl. die oben (Zweiter Hauptteil, C) I. 2. c) aufgestellten Grundsätze zur Bestimmung einer drittschützenden Norm; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1974, S. 11, 34, 126 f.; Engisch, Die Einheit der Rechtsordnung, 1935.

nicht besonders hervorgehoben ist. § 7 Abs. 4 S. 1 AtG ergibt daher für Nachbargemeinden, die in ihrer Planungshoheit beeinträchtigt sein können, ein Recht im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO. 17) Zu beachten ist allerdings, daß eine Gemeinde nur die Verletzung ihres eigenen 18) Beteiligungsrechts rügen kann (§ 113 Abs. 1 VwGO).

E) Die materiellen Normen des Atom- und Immissions-
schutzrechts

I. § 7 Abs. 2 Nrn. 1 - 5 AtG

Die sachlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer atomrechtlichen Genehmigung sind in § 7 Abs. 2 AtG aufgeführt. 1) Diese Norm kommt daher vorrangig als Grundlage für eine Anfechtungsklage in Betracht.

1. Das geschützte Eigeninteresse 2) ist zwar in

17) In diese Richtung weist auch VG Freiburg, ET 75, 174 I. Sp., Reg. Nr. 22; a.A. VG Würzburg, aaO., S. 59/61, Reg. Nr. 40; BayVGH, aaO., S. 26/7, Reg. Nr. 14; VGH Bad. - Württ., ET 75, 543, Reg. Nr. 11.

18) BVerwG, BayVB1. 73, 276.

1) Vgl. Erster Hauptt., B).

2) Für die Vorauss. einer drittsch. Norm vgl. Zweiter Hauptt., C) I. 2. a).

§ 7 Abs. 2 AtG selbst nicht genannt, ergibt sich aber für die Nrn. 1 - 5 aus § 1 Nr. 2 AtG, wonach es u.a. Zweck des Atomgesetzes ist, Leben, Gesundheit und S a c h g ü t e r vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen. Der Schutzzweck ist damit auf die spezifisch-nuklearen Gefahren beschränkt. Mit " Gefahren der Kernenergie " ist die freigesetzte Kernenergie als Schadensursache an sich, also die Wirkung des Kernspaltungs- bzw. Kernvereinigungsvorgangs gemeint. 3) Ionisierende Strahlen werden durch Kernspaltungsprozesse bzw. durch die dabei entstehenden Isotope ausgelöst. 4) Andere Beeinträchtigungen, die von einem Kernkraftwerk ausgehen können, wie z.B. ein Eingriff in das Landschaftsbild, eine Erwärmung von Flüssen und eine Klimaverschlechterung infolge von Wasserdampfabgabe sind nicht Ausfluß der in § 1 Nr. 2 AtG genannten Gefahren. Hinsichtlich solcher Gefahren können die vorbezeichneten Bestimmungen daher auch nicht drittschützend sein. Hiergegen kann eventuell

3) Fischerhof, aaO., § 1 AtG, Anm. 5,6; Kimminich, Atomrecht, 1974, S. 93 ff.; vgl. a. BVerwG E 28, 131/134 zu § 14 GewO a.F.; OVG Münster, Beschl. v. 18.8.77, NJW 78, 441, Reg. Nr. 18a.

4) Fischerhof, aaO., § 1 AtG, Anm. 5,6.

aufgrund anderer drittschützender Normen, z. B. solcher des Immissionsschutzrechts, vorgegangen werden. 5)

Als *S a c h g ü t e r* (§ 1 Nr. 2 AtG), die gefährdet sein können, kommen alle beweglichen und unbeweglichen Sachen in Betracht, die im Eigentum der Gemeinde stehen.

2. Die Art der Verletzung des geschützten Rechtsguts ist in § 7 Abs. 2 Nrn. 1 - 5 AtG ebenfalls hinreichend deutlich klargestellt und abgegrenzt. Es ist

- bei Nr. 1 die Unzuverlässigkeit des Antragstellers und des Leitungspersonals,
- bei Nr. 2 die mangelnde Qualifikation der übrigen Beschäftigten,
- bei Nr. 3 die Nichterreicherung des Standes von Wissenschaft und Technik,
- bei Nr. 4 die fehlende Deckungsvorsorge für Schadensersatzverpflichtungen und
- bei Nr. 5 der fehlende Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter.

3. Schließlich ist auch die 3. Voraussetzung für die Annahme einer drittschützenden Norm bei § 7 Abs. 2

5) Vgl. dazu unten Zweiter Hauptt., E) 5.

Nrn. 1 - 5 AtG gegeben, nämlich die hinreichende Abgrenzung des Kreises der geschützten Personen. Der Umstand, daß das Atomgesetz im Gegensatz zum ehemaligen § 16 GewO nicht von den "Besitzern oder Bewohnern benachbarter Grundstücke" und im Unterschied zu § 4 Abs. 1 BImSchG nicht von der "Nachbarschaft" spricht, sondern ganz allgemein von Dritten (vgl. § 7b, 17 Abs. 5 AtG), ändert hieran nichts. Die Verwendung des Ausdrucks "Dritter" macht den Kreis der durch die Norm Geschützten nicht derart unbestimmt und unbestimmbar, daß schon hieran die Annahme eines subjektiv - öffentlichen Rechts der "Dritten" auf die Beachtung des § 7 Abs. 2 Nrn. 1 - 5 AtG scheitern müßte. Die unterschiedliche Formulierung ist vielmehr allein dadurch bedingt, daß die Dimension denkbarer tatsächlicher Auswirkungen die Verwendung des Ausdrucks "Nachbarschaft" als veraltet erscheinen ließ. 6)

Diese Auslegung wird auch durch § 17 Abs. 5 AtG gestützt, wonach Genehmigungen zu widerrufen sind, wenn dies wegen einer erheblichen Gefährdung der Beschäftigten, Dritter oder der Allgemeinheit erforderlich ist. Daß damit nicht nur eine Pflicht der

6) VGH Bad. - Württ., ET 75, 545 1. Sp., Reg. Nr. 11.

Behörde, den Schutz der Allgemeinheit zu gewährleisten, statuiert werden sollte, sondern darüber hinaus auch Dritten die Rechtsmacht eingeräumt wurde, diesen Schutz - notfalls klageweise - erzwingen zu können, zeigt die Erwähnung der "Dritten" neben der "Allgemeinheit" und der Gruppe der "Beschäftigten", die sonst ohne Sinn wäre. 7)

"Betroffen" im Sinne des § 7 Abs. 2 Nrn. 1 - 5 AtG sind diejenigen gemeindlichen Grundstücke und Einrichtungen, die innerhalb des möglichen Bereichs der von dem Kernkraftwerk ausgehenden tatsächlichen Auswirkungen liegen; dies gilt auch dann, wenn sie nicht unmittelbar an das Betriebsgrundstück angrenzen. 8) Die Grenzen der Gefahrenzone liegen wegen der besonderen Eigenart radioaktiver Gefährdung und Umweltbeeinflussung weiter als bei den gefährlichen Anlagen des früheren § 16 GewO. 9)

-
- 7) VGH Bad. - Württ., ET 75, 545 1. Sp., Reg. Nr. 11; OVG Lüneburg, DVBl. 75, 190/192, Reg. Nr. 5.
- 8) BVerwG E 28, 131; Bay VGH, DVBl. 75, 199, Reg. Nr. 14; VGH Bad. - Württ., ET 75, 545 1. Sp., Reg. Nr. 11; OVG Lüneburg, DVBl. 75, 190/192, Reg. Nr. 5; Bay VGH aaO., S. 28/29, Reg. Nr. 14.
- 9) Vgl. Nachw. in FN 293; außerdem Schwarze, aaO., DÖV 73, 700; zur Kasuistik der Rspr. im Hinblick auf die Entfernung vgl. Zweiter Hauptteil, A) III. 1.; allgemein zum Umfang des geschützten Nachbarschaftsbereichs Bender/Dohle, aaO., S. 39/40 m. weit. Nachw.

Die Vorschrift des § 7 Abs. 2

Nrn. 1 - 5 AtG ist somit auch für Gemeinden hinsichtlich ihrer Sachgüter als drittschützend anzusehen. 10)

-
- 10) Die Rspr. hat noch keine klare Linie gefunden; so sind für die drittschützende Wirkung von § 7 Abs. 2 Nr. 1 AtG: VG Düsseldorf, Urteile v. 30. 10. 73, ET 74, 147, Reg. Nr. 19; OVG Lüneburg, ET 74, 519, Reg. Nr. 5; OVG Münster, aaO., S. 31, Reg. Nr. 18;

gegen die drittschützende Wirkung: VG Würzburg, aaO., S. 156/7, Reg. Nr. 40; wohl auch OVG Koblenz, ET 76, 544 1. Sp., Reg. Nr. 3; beide Gerichte begründen dies damit, daß eine Vorschrift, die die Erteilung einer Genehmigung von der persönlichen Zuverlässigkeit abhängig mache, allein dem öffentlichen Interesse diene, indem sie der Behörde die Möglichkeit gebe, Personen zu überwachen, deren Tätigkeit mit gesteigerter Verantwortung gegenüber dem Gemeinwohl verbunden sei.

Das gleiche muß für § 7 Abs. 2 Nr. 2 AtG(n. F.) gelten, da es hier ebenfalls auf ein personenbezogenes Merkmal - die fachliche Qualifikation - ankommt (Stellungnahmen der Gerichte liegen noch nicht vor, da diese Bestimmung erst mit der jüngsten Novellierung eingeführt wurde). Vgl.

VG Würzburg, aaO., S. 157, Reg. Nr. 40.

Für die drittschützende Wirkung von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG n. F. (früher Nr. 2): VG Düsseldorf, ET 74, 147, Reg. Nr. 19; OVG Lüneburg, ET 74, 519, Reg. Nr. 5; OVG Koblenz, ET 76, 544 1. Sp., Reg. Nr. 3; Bay VGH, aaO., S. 28/32/33, Reg. Nr. 14; VG Würzburg, aaO., S. 13/16, Reg. Nr. 39;

II. § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG

Wie noch nachzuweisen ist, hat § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG im Hinblick auf die Beachtung der Erfordernisse der Raumordnung für die Gemeinden keinen drittschützenden Effekt. 11)

1. Bei der Prüfung des übrigen Regelungsgehalts dieser Bestimmung ist zunächst davon auszugehen, daß § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG sich auf standortrelevante "überwiegende öffentliche Interessen" bezieht, die n i c h t - nuklearspezifisch sind. Nachdem bereits § 7 Abs. 2 Nrn. 1 - 5 AtG umfassend den Schutzzweck

OVG Münster, aaO., S. 31, Reg. Nr. 18; VGH Bad. - Württ., ET 75, 544/5, Reg. Nr. 11; VG Würzburg, aaO., S. 79/81, Reg. Nr. 40;
f ü r die drittschützende Wirkung von § 7 Abs. 2 Nr. 4 AtG n. F. (früher Nr. 3): OVG Lüneburg, ET 74, 519, Reg. Nr. 5; Bay VGH, aaO., S. 28/32/33, Reg. Nr. 14; OVG Münster, aaO., S. 31, Reg. Nr. 18;
g e g e n die drittschützende Wirkung: VG Würzburg, aaO., S. 157, Reg. Nr. 40;
f ü r die drittschützende Wirkung von § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG n. F. (früher Nr. 4): VG Düsseldorf, ET 74, 148, Reg. Nr. 19; OVG Lüneburg, ET 74, 519, Reg. Nr. 5; OVG Koblenz, ET 76, 545, Reg. Nr. 3; Bay VGH, aaO., S. 28/32/33, Reg. Nr. 14; VG Würzburg aaO., S. 13/16, Reg. Nr. 39; OVG Münster, aaO., S. 31, Reg. Nr. 18; VGH Bad. - Württ., ET 75, 544/5, Reg. Nr. 11; VG Würzburg aaO., S. 79/81, Reg. Nr. 40.

11) Vgl. Zweiter Hauptteil, G) VII.

des § 1 Nr. 2 AtG konkretisieren, wäre diese Norm bei anderer Auslegung überflüssig und entbehrlich. 12)

Eine Rechtsgutsverletzung Dritter ist bei § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG insbesondere durch die Beeinträchtigung von Wasser, Luft und Boden denkbar. Gemeindliche Einrichtungen können durch nicht - nuklearspezifische Immissionen des Kernkraftwerks gefährdet werden.

Für eine Drittwirkung auch des § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG spricht ferner die Tatsache, daß zwischen den Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nrn. 3, 5 und 6 AtG eine Wechselwirkung dergestalt besteht, daß die "Erforderlichkeit" (Nrn. 3, 5) von standortimmanenten Tatsachen (Nr. 6) beeinflusst werden kann. 13) Diese Wechselwirkung der Genehmigungsvoraussetzungen läuft darauf hinaus, daß die im Verhältnis zur Gefahr erforderliche Vorsorge getroffen werden muß. Das Gesetz konnte naturgemäß nicht verlangen, daß Schäden absolut - unter allen denkbaren Umständen - ausgeschlossen sind. 14)

12) VG Würzburg, aaO., S. 82, Reg. Nr. 40, m. weit. Nachw.; vgl. auch Erster Hauptteil B).

13) OVG Münster, aaO., S. 31, Reg. Nr. 18, mit Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 22. 5. 73, Az.: I B 31.73, S. 6; VG Würzburg, aaO., S. 14, Reg. Nr. 39.

14) Borst, Die Verwaltungsvorschriften des Atomgesetzes, DVBl. 60, 160/62.

Wohl aber ist der Staat verpflichtet, Risiken für Leben, körperliche Unversehrtheit und Sachgüter in vertretbaren Grenzen zu halten. 15) Damit hängt die Rechtmäßigkeit atomrechtlicher Genehmigungen auch davon ab, ob die Kernenergieanlage am gewählten Standort die gebotene Sicherheit gegenüber ungewollten Störungen mit möglichen Gefährdungen für Sachgüter gewährleistet. Erkennt man § 7 Abs. 2 Nr. 1- 5 AtG drittschützende Wirkung zu, so kann man sie aufgrund und im Rahmen der möglichen Wechselwirkung für § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG nicht ausschließen.

2r Aus § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG ergibt sich nichts dafür, welche " Privatinteressen " der Gemeinden vom sachlichen Schutzbereich der Norm umfaßt werden. Im Gegensatz zu § 7 Abs. 2 Nrn. 1 - 5 AtG hilft hier auch § 1 Nr. 2 AtG nicht weiter, da sich § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG nur auf die nicht- nuklearspezifischen Auswirkungen des Kernkraftwerks bezieht. Rechtsgüter, auf die sich die Gemeinde im Hinblick auf § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG beruft, können nur solche sein, die ihr durch andere materiell- rechtliche Normen zugewiesen werden. Die Funktion des § 7 Abs.

15) BVerfG E 39,1.

2 Nr. 6 AtG besteht dann darin, eine gerechte Abwägung zwischen den der Gemeinde zustehenden allgemeinen Herrschaftsrechten und den öffentlichen Interessen vorzunehmen. 16) Als allgemeine Herrschaftsrechte kommen insbesondere das Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG), das Eigentum (Art. 14 GG) 17) und die wasserrechtliche Bewilligung (§ 8 WHG) 18) in Betracht.

3. Die Gemeinde kann daher z. B. rügen, der Kraftwerksbetrieb wirke sich negativ auf das biologische Gleichgewicht ihres Erholungsgebiets aus 19) oder beeinträchtige ihre landwirtschaftlich genutzten Grundstücke. Andere Gesichtspunkte dagegen, wie die Auswirkungen auf das biologische Gleichgewicht des Rheins oder auf die Rheinschifffahrt, die Nähe eines Militärflughafens oder die Bevölkerungsdichte betreffen Interessen, die nicht zugleich solche der Gemeinde sind und die sie daher - jedenfalls bei §

16) Vgl. Zweiter Hauptteil, C) I. 2. c).

17) Vgl. dazu unten Zweiter Hauptteil, H) III.

18) Vgl. dazu unten Zweiter Hauptteil H) II. 1.

19) VG Düsseldorf, ET 74, 150, Reg. Nr. 19; es ging um das Erholungsgebiet "Wisseler See"; Kläger war allerdings ein Privater und das VG wies seine Rüge mit Recht zurück.

7 Abs. 2 Nr. 6 AtG - nicht geltend machen kann. Insoweit diese Gesichtspunkte allerdings eine erhöhte Gefährdung gemeindlicher Sachgüter als möglich erscheinen lassen, können sie bei § 7 Abs. 2 Nrn. 3, 5 AtG Beachtung finden. 20)

Verstöße gegen das Gebot der "Reinhaltung des Wassers" kann die Gemeinde z. B. rügen, wenn sie an stehenden oder fließenden Gewässern Nutzungsrechte in Form von Bewilligungen (§ 8 WHG) oder Fischereirechte besitzt. Mit der Behauptung, das Grundwasser werde verseucht, kann sie dagegen nicht gehört werden. Zwar umfaßt die kommunale Aufgabe der Wasserversorgung auch die Pflicht zur Lieferung gesundheitlich einwandfreien Wassers; nur hat das nichts mit der Frage zu tun, wessen Aufgabe es ist zu beurteilen, wie hoch die Anforderungen an die hygienische Reinheit des Wassers zu stellen sind. Dies steht allein dem Staat zu und fällt nicht in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden. 21)

Hinsichtlich des dritten Punktes, des geschützten Personenkreises, kann auf die entsprechenden Aus-

20) Vgl. oben Zweiter Hauptt., E) I.; so auch VG Düsseldorf, ET 74, 150, Reg. Nr. 19.

21) VGH Bad. - Württ. ET 75, 544 1. Sp., Reg. Nr. 11; BVerwG, DVBl. 70, 581.

führungen zu § 7 Abs. 2 Nrn. 1 - 5 AtG verwiesen werden. 22)

III. § 14 AtVfV

Gemäß § 14 AtVfV 23) erstreckt sich die Prüfung durch die Genehmigungsbehörde außer auf die Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtG auch auf die Beachtung "der übrigen das Verfahren betreffenden öffentlich - rechtlichen Vorschriften". Die Geltendmachung von Verstößen gegen diese Vorschrift seitens einer Gemeinde käme dann in Betracht, wenn ein Genehmigungskomplex außer Acht gelassen wurde, dessen Regelung die Rechte der Klägerin - z. B. wasserrechtliche Bewilligungen - berühren kann.

Im Gegensatz zu § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG normiert § 14

22) Allerdings mit dem Unterschied, daß es sich bei § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG um nicht - nuklearspezifische Auswirkungen handelt. Für drittschützende Wirkung des § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG (früher Nr. 5): OVG Münster, aaO., S. 31, Reg. Nr. 18; VG Würzburg, aaO., S. 14, Reg. Nr. 39; Bay VGH, aaO., S. 28, Reg. Nr. 14; VG Freiburg, ET 75, 174 r. Sp., Reg. Nr. 22; VG Düsseldorf, ET 74, 150, Reg. Nr. 19;

zu weitgehend VGH Bad. - Württ., ET 73, 249 1. Sp., Reg. Nr. 8, und OVG Lüneburg, ET 74, 519 1. Sp., Reg. Nr. 5, die den Klägern bei § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG das Recht zugestehen, generelle wasser- und umweltschutzrechtliche Bedenken gegen den Standort vorzubringen, wenn nur "wesentliche Gefahren für die Allgemeinheit" zu erwarten sind.

Gegen drittschützende Wirkung des § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG: VGH Bad. - Württ. ET 75, 545 1. Sp., Reg. Nr. 11; VG Würzburg, aaO., S. 81 - 83, Reg. Nr. 40.

23) Entspricht dem früheren § 4 Abs. 1 AtAnVO.

AtVfV keine Verpflichtung der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde zur Beachtung der überwiegenden öffentlichen Interessen zum Wohl der Allgemeinheit, sondern lediglich eine dem Unternehmer gegenüber bestehende Amtspflicht zur umfassenden Prüfung "der übrigen in Betracht kommenden öffentlich - rechtlichen Vorschriften", jedoch ohne Bindungswirkung in der atomrechtlichen Entscheidung. Dem Zweck dieser Bestimmung, eine atomrechtliche Genehmigung solange nicht zu erteilen, als weitere eventuell erforderliche Genehmigungen noch ausstehen bzw. deren Erteilung im Grundsatz nicht sichergestellt ist, kann auch dadurch genügt werden, daß die Genehmigungsbehörde feststellt, welche weiteren Genehmigungen, Bewilligungen und Erlaubnisse erforderlich sind und ob mit deren rechtmäßiger Erteilung - u. U. auch unter Bedingungen und Auflagen - durch die zuständige Behörde gerechnet werden kann. 24) Der Unternehmer muß trotz Erteilung der Errichtungsgenehmigung mit der Möglichkeit rechnen, daß ihm letztlich aufgrund einer erfolgreichen Klage der Betrieb des Kernkraftwerks z. B. aus wasserrecht-

24) OVG Münster aaO., S. 28, Reg. Nr. 18.

lichen Gründen versagt werden kann 25) und ihm allenfalls ein Amtshaftungsanspruch gegen die Genehmigungsbehörde bzw. deren Träger bleibt.

Eine drittschützende Wirkung im Hinblick auf Gemeinden kommt der Vorschrift daher nicht zu. 26)

IV. Die Vorschriften des Strahlenschutzrechts

Mangels näherer Angaben in § 7 AtG finden die Normen der zur Erläuterung des § 1 Nr. 2 AtG ergangenen Ersten SSVO Anwendung, die gemäß § 55 Abs. 1 S. 1 Erste SSVO auch für Anlagen i. S. des § 7 AtG gelten (§ 55 Abs. 1 S. 3 Erste SSVO), und zwar als Mindestnormen. Maßgeblich sind dabei insbesondere die Vorschriften des 3. Abschnitts, soweit dort verbindliche Festsetzungen und der öffentlich - rechtliche Pflichtenkreis u. a. des nach § 55 Abs. 1 S. 3 Erste SSVO in erster Linie für den Strahlenschutz verantwortlichen Genehmigungsinhabers geregelt sind. Da für die Gemeinden nur Sachgüterschutz in Betracht kommt, sind vor allem §§ 34, 21 Erste SSVO von Bedeutung. § 21 Erste SSVO gibt dem Nachbarn ein

25) Vgl. Erster Hauptteil F) IV. 3. b).

26) So auch VGH Bad. - Württ., aaO., S. 63, Reg. Nr. 11; VG Würzburg, aaO., S. 21/22, Reg. Nr. 39; VG Düsseldorf, ET 74, 146, Reg. Nr. 19; VG Würzburg, aaO., S. 83/4, Reg. Nr. 40.

subjektiv - öffentliches Abwehrrecht gegen atomrechtliche Genehmigungen, die dem Grundsatz "Strahlenbelastung von Personen und Sachen so gering wie möglich" nicht Rechnung tragen.

V. Das Immissionsschutzrecht

Wie bereits dargestellt 27), betrifft § 7 Abs. 2 Nrn. 1 - 5 AtG nur Gefahren, die durch Kernenergie oder ionisierende Strahlen ausgelöst werden können. Umwelteinwirkungen nicht - nuklearen Ursprungs prüft die atomrechtliche Genehmigungsbehörde anhand der §§ 8, 7 Abs. 4 AtG, 4, 5, 3 BImSchG. Die Gemeinde kann eine Verletzung dieser Vorschriften rügen, soweit sie Sachgütergefährdung geltend macht. 28)

VI. Die Vorschrift des § 50 BImSchG

Es ist zu prüfen, ob die Gemeinde eine Anfechtungsklage gegen die atomrechtliche Genehmigung auf eine Verletzung der Planungsgrundsätze des § 50 BImSchG stützen kann.

Eine ausdrückliche Regelung der Frage, wann die

27) Vgl. oben Erster Hauptt., B).

28) Vgl. oben Zweiter Hauptteil, E) 1.

Ansiedlung von Industrieanlagen am Rande von Wohngebieten zulässig ist, findet sich in § 50 BImSchG. Die Vorschrift gestattet ein Nebeneinander nur dann, wenn "schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden" werden. Wegen § 2 Abs. 2 BImSchG ist sie bei Kernkraftwerken nur insoweit von Bedeutung, als es um nicht - nukleare Immissionen geht.

§ 50 BImSchG gewährt jedoch dem Einzelnen oder der Gemeinde keinen Individualrechtsschutz. Die Vorschrift enthält vielmehr einen Planungsgrundsatz allgemein anerkannten Inhalts und wendet sich an die für die Planung zuständigen Körperschaften und Behörden. 29) Der Charakter der Vorschrift als Planungsgrundsatz wurde bereits in der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung herausgestellt. 30) Demnach soll durch § 50 BImSchG das Planungsrecht so konkretisiert werden, "daß nunmehr der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, wie ihn dieses Gesetz und die nach diesem Gesetz zu

29) Hess. VGH, Urt. v. 18. 3. 75, DVBl. 75, 911/912.

30) Vgl. Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucks. 7/179 zu § 42.

erlassenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorsehen, als eindeutiger Maßstab herangezogen wird". Die Vorschrift richtet sich "an alle, die im Bereich des öffentlichen Rechts mit raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen befaßt sind". Dabei soll die Formulierung "einander so zuzuordnen ..." verdeutlichen, daß die Vorschrift für die betroffenen Planungsträger unmittelbar gilt. 31)

Durch § 50 BImSchG wird also das in Art. 14 GG verbürgte Eigentumsrecht des Einzelnen nicht "angereichert". 32) Er kann sich daher auch nicht auf eine Verletzung der Vorschrift berufen.

F) Das Recht des Städtebaus und der städtebaulichen Planung

Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob die Gemeinde mit der Behauptung, die in der atomrechtlichen Genehmigung enthaltene Baugenehmigung verletze Vorschriften des BBauG, die atomrechtliche Genehmigung anfechten kann.

31) BT - Drucks. 7/179 zu § 42.

32) BVerwG, Urt. v. 21. 6. 74, DVBl. 74, 777/8.

I. Das materielle Abstimmungsgebot gemäß § 2 Abs.

4 BBauG

Hinsichtlich kommunaler raumgestaltender Planungen mit Auswirkungen über den Bereich der Gemeinde hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht die Klagebefugnis der betroffenen Nachbargemeinden aus § 1 Abs. 4, 5 BBauG a. F. 1) i. V. mit § 2 Abs. 4 BBauG bejaht. 2) Demnach enthält § 2 Abs. 4 BBauG ein materielles Abstimmungsgebot. Dieses muß vor dem Hintergrund der Planungshoheit der Gemeinden (§ 2 Abs. 1 BBauG) gesehen werden, die ihrerseits verfassungsrechtlich auf die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG zurückgeht. Die Planungshoheit ist gegenüber allen sie berührenden fremden Planungen "sozusagen wehrfähig". Keine Gemeinde braucht hinzunehmen, daß ihre Planungshoheit durch "fremde Planungen" rechtswidrig verletzt wird. Mit dieser Formulierung wird deutlich, daß eine Verletzung der Planungshoheit nach Ansicht des BVerwG keineswegs nur durch kommunale, sondern auch durch s t a a t l i c h e Planung denkbar ist.

1) Entspricht § 1 Abs. 6, 7 BBauG n. F.

2) Vgl. BVerwG, Urt. v. 8. 9. 72, DVBl. 73, 36 ff.

Konsequenterweise kommt daher das VG Augsburg 3) zu dem Ergebnis, daß der planenden Gemeinde im gleichen Umfang wie im Verhältnis zur Nachbargemeinde auch gegenüber der Unteren Bauaufsichtsbehörde ein Anspruch auf Abstimmung mit ihren Planungsvorstellungen zustehe, wenn und soweit die Bauaufsichtsbehörde auf dem Gebiet der Nachbargemeinde ein Einzelvorhaben genehmigen wolle.

Die "materielle Abstimmungspflicht" ist nicht auf solche Fälle beschränkt, in denen bei der Nachbargemeinde Bauleitpläne bereits vorhanden sind. Einer Abstimmung bedarf es vielmehr immer dann, wenn "unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art" in Betracht kommen. 4) Diese Voraussetzung ist beim Bau von Kernkraftwerken gegeben. Die Rechtsprechung zu § 2 Abs. 4 BBauG läßt sich daher auch für das Atomrecht nutzbar machen. Zu beachten ist allerdings, daß die Rüge einer Verletzung des Abstimmungsgebots seitens der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde nur den baurechtlichen Teil der Atomanlagengenehmigung betrifft. Richtung und Gehalt des Abstimmungsvorgangs

3) VG Augsburg, Urt. v. 5. 8. 71 (Nr. 70 II 71), rechtskr., zit. nach Heitzer/Oestreicher, Komm. zum BBauG, 5. Aufl., 1973, § 2, Anm. 9, Nr. 21.

4) BVerwG aaO., DVBl. 73, 36 ff.

ergeben sich aus den Maßstäben des § 1 Abs. 6, Abs. 7 BBauG.

II. Rechte aus § 35 BBauG

Privilegierte Vorhaben gehören nach der Entscheidung des Gesetzgebers in § 35 Abs. 1 BBauG grundsätzlich in den Außenbereich. 5) Die rechtliche Regelung der Nutzung des Außenbereichs für die Errichtung privilegierter Bauten in § 35 Abs. 1 BBauG hat dem Bürger keine geringeren Rechte eingeräumt als dem Bauwilligen, der ein in einem nach § 30 BBauG endgültig verplanten Gebiet belegenes Grundstück nutzen will. 6) § 35 Abs. 1 BBauG ist somit dem § 30 BBauG in Struktur und Funktion vergleichbar. Das legt den Gedanken nahe, dem durch die "generelle Planung" des § 35 Abs. 1 BBauG Begünstigten vergleichbare Rechte einzuräumen wie dem Grundstückseigentümer in einem verplanten Gebiet. Da es aber im Falle des § 35 Abs. 1 BBauG an einer Einheitlichkeit des "Plangebiets" wie beim Vorliegen eines konkreten Bebauungsplans fehlt, kann die von § 35 Abs. 1 BBauG ausgehende Begünstigung nicht in der

5) BVerwG, Urt. v. 25. 10. 67, E 28, 148 = DVBl. 68, 385.

6) BVerwG E 28, 150/51.

Festlegung eines bestimmten Gebiets- und Nutzungscharakters liegen, auf dessen Erhaltung die im Plangebiet des § 30 BBauG rechtlich Verbundenen einen Anspruch haben. Der in § 35 Abs. 1 BBauG ausgewiesene Gebiets- und Nutzungscharakter ist zu vieltalig, als daß auf "seine" Erhaltung ein Anspruch bestehen könnte (vgl. etwa Nrn. 1 und 4 und innerhalb der Nr. 4 die erste und zweite Alternative). Ferner fehlt es im Außenbereich an der gebietlichen Abgrenzung, die gerade für den Planbereich des § 30 BBauG charakteristisch ist. Die durch § 35 Abs. 1 BBauG vermittelte Begünstigung kann daher nur in der Privilegierung liegen, so daß sich der Anspruch des Begünstigten - da die Privilegierung unter den Bestandsschutz des Art. 14 GG fällt - nur auf ungehinderte Ausnutzung des privilegierten Bestandes richten kann. Daraus folgt, daß sich der Privilegierte nur auf diejenigen öffentlichen Belange berufen kann, deren Nichtbeachtung in Verbindung mit der daraus folgenden Zulassung eines neuen Vorhabens die weitere Ausnutzung seiner Privilegierung und insbesondere seines privilegierten Baubestandes (faktisch) "in Frage stellen oder gewichtig beeinträchtigen" würde. 7) Es genügt also nicht j e d e Beeinträch-

7) BVerwG, Urt. v. 21. 10. 68, DVBl. 69, 264.

tigung. Daß weniger als bei Art. 14 GG verlangt wird, liegt am geringeren Abstraktionsniveau der Vorschrift. Entscheidend ist mithin nur der Störungseffekt für den bereits vorhandenen privilegierten Bestand, also die Frage, ob der privilegierte Bestand und das beabsichtigte Vorhaben unvereinbar sind. Liegt eine Störung des privilegierten Bestandes in dem gekennzeichneten Sinne nicht vor, dann kann der Privilegierte den neuen Bauwerber auch nicht unter Berufung auf angeblich beeinträchtigte öffentliche Belange (z. B. Naturschutz, unwirtschaftliche Aufwendungen u. a.) abwehren. 8) Stört das neue Vorhaben hingegen, dann kann sich der Privilegierte auf die entgegenstehenden öffentlichen Belange selbst gegenüber dem privilegierten Bauwerber berufen. Das hat seinen Grund darin, daß zwar alle in § 35 Abs. 1 Nrn. 1 - 5 BBauG aufgeführten Vorhaben privilegiert sind, daß sie sich aber angesichts der unterschiedlichsten Projekte, die oft nur im Außenbereich untergebracht werden können, häufig gegenseitig ausschließen. Ein bereits vorhandenes privilegiertes Bauwerk stellt daher einen entgegenstehenden öffentlichen Belang

8) "Differenzierende Betrachtungsweise" des BVerwG, aaO., DVBl. 69, 263/264; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 6. 12. 67, DVBl. 68, 651 ff.

gegenüber einem weiteren ebenfalls privilegierten, aber anders strukturierten Vorhaben dar und genießt nach dem Grundsatz der Priorität den Vorrang.

Eine Nachbargemeinde kann sich also gegen den baurechtlichen Teil der atomrechtlichen Genehmigung unter Berufung auf § 35 Abs. 1 BBauG nur dann zur Wehr setzen, wenn sie privilegierte Bauwerke im Außenbereich besitzt (z. B. landwirtschaftliche Betriebe). Die Tatsache, daß sich die §§ 30 ff. BBauG vom Wortlaut her nur auf das Gebiet der Standortgemeinde beziehen, stört nicht, wenn die Nachbargemeinde dartun kann, daß Auswirkungen des Kernkraftwerks auch in ihrem Außenbereich spürbar sein werden. Insoweit sind Standort- und Nachbargemeinde in gleicher Weise betroffen. Die Nachbargemeinde kann lediglich rügen, ihr privilegierter Bestand werde durch das Atomkraftwerk in Frage gestellt oder erheblich beeinträchtigt. Sie kann dagegen keine Belange des Natur- oder Landschaftsschutzes geltend machen. 9) Die Standortgemeinde 10) kann darüberhinaus auch vortragen, das Vorhaben erfordere unwirtschaftliche Aufwendungen, die ihre Finanzhoheit

9) BVerwG, aaO. DVBl. 69, 263/264; VG Würzburg, aaO., S. 53/54, Reg. Nr. 40.

10) Sofern einer der Fälle vorliegt, in denen sie zur Anfechtung berechtigt ist, vgl. Erster Hauptteil, F) III. 2.

berührten.

§ 35 Abs. 2 BBauG kommt schon vom Tatbestand her als drittschützende Norm nicht in Betracht, da es sich bei einem Kernkraftwerk um ein privilegiertes Vorhaben handelt, vgl. § 35 Abs. 1 Nrn. 4, 5 BBauG.

III. Rechte aus § 36 BBauG

Die Standortgemeinde kann eine Anfechtungsklage gegen den baurechtlichen Teil der Atomanlagengenehmigung auch auf die Verletzung von § 36 Abs. 1 S. 1 BBauG stützen. 11) Die in § 36 BBauG vorgesehene Mitwirkung der Gemeinde dient dazu, die kommunale Planungshoheit zu sichern und die Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Trägerin der Planungshoheit, und damit als Trägerin eigener Rechte, in das Baugenehmigungsverfahren einzubeziehen. 12) Das Mitwirkungsrecht der Gemeinde ist daher nicht nur formellrechtlicher, sondern materiellrechtlicher Natur. Durch die Nichtaufführung des Atomgenehmigungsverfahrens in § 38 BBauG hat der Gesetzgeber der Standortgemeinde für diesen Bereich eine stärkere Stellung als in den Planfeststellungsverfahren des § 38 BBauG

11) A. A. OVG Rheinland - Pfalz, Urt. v. 4. 3. 65, BBauBl. 65, 492; zur Frage der Mitwirkung der Standortgemeinde vgl. oben Erster Hauptteil, F) III. 2.

12) Heitzer/Oestreicher, BBauG, § 36, Anm. 1a; BVerwG E 22, 342; BVerwG, Urt. v. 6. 12. 67, DVBl. 68, 651.

eingeräumt. 13)

G) Die kommunale Planungshoheit und die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung

I. Die Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren

Nach § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG darf die Genehmigung nur erteilt werden, "wenn überwiegende öffentliche Interessen, insbesondere im Hinblick auf die Reinhaltung des Wassers, der Luft und des Bodens, der Wahl des Standorts der Anlage nicht entgegenstehen". Die Genehmigungsbehörde wäre schon nach Atomrecht verpflichtet, Erfordernisse der Raumordnung zu beachten, wenn § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG eine sog. Raumordnungsklausel darstellen würde. 1) Als Raumordnungsklausel werden diejenigen Vorschriften in den Fachplanungsgesetzen des Bundes und der Länder bezeichnet, die bestimmen, daß und/oder auf welche Weise die Erfordernisse der Raumordnung und (oder) Landesplanung bei der Fachplanung zu berücksichtigen sind. Die Raumordnungs-

13) Vgl. oben Erster Hauptt., F) III. 2.

1) Zum Begriff vgl. Ernst Forsthoff/Willi Blümel, Raumordnungs- und Fachplanungsrecht, 1970, S. 29/30; Heigl/Hosch, Raumordnung und Landesplanung in Bayern, 1973 ff., Einleitung 2. 1. 3 a. E.

klauseln enthalten entweder materiellrechtliche oder verfahrensrechtliche Bestimmungen oder solche beider Art.

Es fragt sich, ob unter "öffentlichen Interessen" i.S. des § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG auch Erfordernisse der Raumordnung und Planung zu verstehen sind. Nach Mattern- Raisch will die Vorschrift insbesondere vor Gemeinschaftschäden schützen. Neben den in § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG a.F. (= § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG n.F.) aufgeführten Beispielen seien aber auch andere Gesichtspunkte öffentlicher Interessen zu berücksichtigen, wie z.B. diejenigen der Planung und Raumordnung sowie insbesondere Interessen des kommunalen Bereichs. Ferner sei zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß Belästigungen von der Atomanlage ausgehen könnten. 2) Fischerhof schränkt ein, unter "öffentlichen Interessen" seien nicht "allgemeine" Gründe der Planung und Raumordnung zu verstehen. 3)

Für die Auslegung des
§ 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG als Raumordnungsklausel

2) Mattern- Raisch aaO., § 7 Anm. 12, mit Hinweis auf BT- Drucks. 759, S. 59 zu Nr. 8 c.

3) AaO., § 7 Anm. 20.

spricht die aus dem Jahre 1968 stammende Begründung zu Art. 3 Entwurf Bay LplG ⁴⁾), wo es heißt, daß die in den Raumordnungsgrundsätzen konkretisierten Einzelbelange der Raumordnung und Landesplanung insbesondere dann von den öffentlichen Planungsträgern zu beachten sind, wenn die anzuwendenden Fachgesetze verlangen, daß die "Erfordernisse", "Belange" etc. der Raumordnung und Landesplanung berücksichtigt werden. Die Begründung fährt fort: "Das gleiche gilt, wenn Gründe des "öffentlichen Wohls", das "öffentliche Interesse" und ähnliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen, welche die Erfordernisse der Raumordnung einschließen."

Es handelt sich somit bei § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG um eine Raumordnungsklausel. ⁵⁾ Da sie älter ist als das Raumordnungsgesetz, stellt sich die Frage der Fortgeltung. Soweit sich die Erfordernisse der Raumordnung in den älteren Raumordnungsklauseln auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung beziehen, gebührt den insoweit einschlägigen späteren Vorschriften des Raumordnungsgesetzes (§ 5 Abs. 4, § 6) der Vorrang. ⁶⁾

⁴⁾ Abgedruckt bei Forsthoff/Blümel, aaO., S. 123.

⁵⁾ Vgl. dazu auch Badura, aaO., BayVBl. 76, 515 ff.

⁶⁾ Forsthoff/Blümel aaO., S. 124.

§ 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG ist aber deshalb nicht obsolet geworden. Es kommt ihm allerdings insoweit nur noch deklaratorische und sicherstellende Funktion zu. § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG hat bezüglich der Ziele der Raumordnung und Landesplanung den Zweck, deren Beachtung im Einzelfall sicherzustellen. Dies ist auch sinnvoll, weil in §§ 4 Abs. 5, 5 Abs. 4 und 6 ROG nur global auf die Planungsträger verwiesen wird, während sich § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG an die atomrechtliche Genehmigungsbehörde wendet. 7)

Anders verhält es sich, soweit sich die "öffentlichen Interessen" auf die G r u n d s ä t z e d e r R a u m o r d n u n g beziehen. Insofern haben die Raumordnungsklauseln nicht nur deklaratorische Bedeutung. Die Grundsätze der Raumordnung (§§ 2 Abs. 1, 3 ROG) gelten nach § 3 Abs. 1 ROG unmittelbar nur für die in dieser Vorschrift genannten Stellen (B u n d e s b e h ö r d e n e t c .) , nach § 3 Abs. 2 ROG aber nicht für die bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zuständigen L a n d e s b e h ö r d e n . (Anders nur bei ausdrücklicher landesrechtlicher Anordnung, vgl. z. B. Art. 2, 3 Bay LplG). Die Grundsätze des

7) Forsthoff/Blümel aaO., S. 124/5.

§ 2 ROG gelten für diese Landesbehörden nach § 3 Abs. 2 ROG selbst dann nicht, wenn es sich bei der Tätigkeit der Landesbehörden um auftragsweisen Vollzug von Bundesgesetzen handelt, wie im Atomrecht der Fall (Art. 87c GG, § 24 AtG). Die Grundsätze des § 2 ROG gelten unmittelbar nur für die Landesplanung, § 3 Abs. 2 S. 1 ROG. Die Raumordnungsklauseln aber wenden sich im Unterschied zum Raumordnungsgesetz des Bundes ausschließlich oder zumindest teilweise an die Landesbehörden. Sie gehen insoweit also weiter als das Raumordnungsgesetz des Bundes. Erst durch die Raumordnungsklauseln werden die Landesbehörden unmittelbar und konstitutiv zur Beachtung der Grundsätze der Raumordnung i. S. des § 2 ROG verpflichtet. Die bundesrechtlichen Raumordnungsklauseln konnten auch durch spätere landesrechtliche Vorschriften über die Geltung der Grundsätze der Raumordnung (§ 3 Abs. 2 S. 4 ROG) nicht außer Kraft gesetzt werden. 8) 9)

Die vorstehenden Ausführungen haben ergeben, daß die hier in Rede stehenden älteren Raumordnungsklauseln

8) Forsthoff/Blümel aaO., S. 125/6.

9) Dafür, daß auch die Grundsätze der Raumordnung in den älteren Raumordnungsklauseln zu beachten sind, vgl. wiederum die aus dem Jahre 1968 stammende Begr. zu Art. 3 Entwurf Bay LplG, abgedruckt bei Forsthoff/Blümel, aaO., S. 123.

mit deklaratorischer oder konstitutiver Wirkung insofern fortgelten, als von den zu berücksichtigenden Erfordernissen der Raumordnung die Ziele der Raumordnung und Landesplanung und die Grundsätze der Raumordnung umfaßt werden. Es bleibt noch zu prüfen, ob die älteren Raumordnungsklauseln die zuständigen Fachplanungsbehörden auch zur Berücksichtigung sonstiger Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung verpflichten und ob sie insoweit über das Raumordnungsgesetz des Bundes hinausgehen. Da gerichtliche Entscheidungen noch nicht bekanntgeworden sind, kann vergleichsweise die Rechtsprechung zu § 1 Abs. 5 BBauG a. F. (entspricht § 1 Abs. 6 BBauG n. F.) herangezogen werden. 10) Danach sind die in § 1 Abs. 5 BBauG aufgestellten Grundsätze für die Gemeinden unmittelbar verbindlich. Soweit z. B. konkrete Landschaftsschutzverordnungen bestehen, können diese als "sonstige Vorschrift" i. S. des § 6 Abs. 2 BBauG verletzt sein. Aus dieser Rechtsprechung kann für die älteren Raumordnungsklauseln der Gedanke entnommen werden, daß die Erfordernisse der Raumordnung von den zuständigen Behörden unabhängig davon

10) Vgl. Forsthoff/Blümel, aaO., S. 129 mit weit. Nachw.

zu berücksichtigen sind, ob im konkreten Einzelfall bereits verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung vorhanden sind. Andernfalls könnte in den zahlreichen Gebieten, in denen noch keine rechtsverbindlichen Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung (§ 5 ROG) vorhanden sind, nur auf die nach den bisherigen Ausführungen unmittelbar verbindlichen Grundsätze der Raumordnung zurückgegriffen werden. Diese Grundsätze sind jedoch auf größere Räume bezogen und so allgemein gehalten, daß sie als Maßstäbe für die von den Fachbehörden konkret zu treffenden Entscheidungen häufig nicht brauchbar sind. 11)

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß die Anlagen-genehmigung gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG, Art. 3 Bay LplG nur unter Beachtung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung ergehen darf.

II. Die Einschaltung der Landesplanungsbehörde bei der Ermittlung der Erfordernisse der Raumordnung

Da die atomrechtliche Genehmigungsbehörde die in Betracht kommenden Erfordernisse der Raumordnung nicht

11) Vgl. Forsthoff/Blümel, aaO., S. 128 - 133 mit weit. Nachw.

ausschließlich selbst ermitteln kann 12), kann sie auch die Abstimmung mit diesen Erfordernissen nicht selbst vornehmen. Die in Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 Bay LplG i. V. m. § 4 Abs. 5 ROG vorgeschriebene Mitwirkung der Landesplanungsbehörden 13) kommt daher auch im Atomrecht zur Anwendung. Fehlt im Landesplanungsrecht eine dem Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 Bay LplG entsprechende Bestimmung, so ergibt sich die Pflicht zur Beteiligung der Landesplanungsbehörden unmittelbar aus der Raumordnungsklausel des § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG. Zwar enthält § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG - ebenso wie die übrigen älteren Raumordnungsklauseln - keine ausdrückliche Bestimmung über die Beteiligung der Landesplanungsbehörden, sondern erschöpft sich in der Anordnung, daß "überwiegende öffentliche Interessen" zu beachten sind. Gleichwohl wird man der Meinung beipflichten müssen, daß die materiellrechtliche Bestimmung über die Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung

12) Vgl. Heigl/Hosch, aaO., Art. 1 Bay LplG, Rdz. 59; Forsthoff/Blümel, aaO., S. 134.

13) Heigl/Hosch, aaO., Art. 1 Bay LplG, Rdz. 59; Badura, aaO., BayVBl. 76, 517; im Freistaat Bayern ergibt sich diese Mitwirkung auch aus § 11 Abs. 3 der VO über die Geschäftsverteilung der Bayer. Staatsregierung i. d. F. v. 11. 4. 72 (GVBl. S. 15), vgl. Heigl/Hosch, aaO., Art. 1 Bay LplG, Rdz. 59.

in verfahrensrechtlicher Hinsicht auch ohne ausdrückliche Anordnung die Beteiligung der Landesplanungsbehörde voraussetzt bzw. einschließt. 14)

III. Die Durchführung des Raumordnungsverfahrens

1. Die Einleitung des Raumordnungsverfahrens als Ermessensentscheidung der Landesplanungsbehörde

Die Beteiligung besteht darin, daß die atomrechtliche Genehmigungsbehörde die zuständige Landesplanungsbehörde möglichst frühzeitig von dem Vorhaben unterrichtet und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines angemessenen Zeitraumes gibt (vgl. Art. 20 Abs. 1 Bay LplG). Die Landesplanungsbehörde hat dann zu entscheiden, ob sie ihre Stellungnahme und die erforderliche Abstimmung des Vorhabens mit anderen raumbedeutsamen Vorhaben im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens oder auf andere Weise erarbeitet. Diese Entscheidung liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. 15) Dem steht nicht entgegen,

14) Str., wie hier Forsthoff/Blümel, aaO., S. 135 m. weit. Nachw.; ähnlich Heigl/Hosch, aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 61, der auch den materiellen Raumordnungsklauseln einen mittelbaren verfahrensrechtlichen Inhalt zubilligt.

15) Nr. III. 3. Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen v. 24. 11. 71 (LUMB1. S. 17), geänd. durch Bek. v. 30. 10. 1975 (LUMB1. S. 199); Heigl/Hosch, aaO., Art. 1 Bay LplG, Rdz. 59; Art. 23 Bay LplG, Rdz. 15; Badura, aaO., BayVB1. 76, 517; a. A. (= Verpflichtung zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens) Blümel für den Fall, daß Ziele der Raumordnung und Landesplanung überhaupt nicht vorhanden oder nicht ausreichend konkretisiert sind und daher für die im Einzelfall von der Fachbehörde zu treffende Entscheidung nichts hergeben, aaO., DVBl. 73, 439.

daß Art. 23 Abs. 1 Bay LplG die Formulierung "die Landesplanungsbehörden h a b e n in einem förmlichen Verfahren ... " enthält. Das "haben" kann sich hier, da die Einleitung des Verfahrens speziell in Abs. 2 geregelt ist, nur auf die Einhaltung des förmlichen Verfahrens für den Fall der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens beziehen. Für diese Auffassung spricht auch, daß der zunächst im Regierungsentwurf in Abs. 2 enthaltene Satz "Dem Antrag eines öffentlichen Planungsträgers ist zu entsprechen" später gestrichen wurde, um die Erzwingung eines Raumordnungsverfahrens auszuschließen. 16)

2. Die Bedeutung des Raumordnungsverfahrens für die atomrechtliche Genehmigung

Das Raumordnungsverfahren ist ein sehr aufwendiges Verfahren, an dem eine große Anzahl öffentlicher und anderer Planungsträger beteiligt ist und zu dem sich auch Fachbehörden in der Form technischer Gutachten äußern müssen. Es kommt daher nur in Betracht, wenn das Vorhaben überörtlichen Charakter hat, raumbedeutsam ist, hinreichend konkret erscheint und aufgrund der Art und Bedeutung des Vorhabens mit einer großen Anzahl von Beteiligten zu rechnen

16) Vgl. Protokoll über die 90. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen v. 9. 12. 1960, S. 40; Heigl/Hosch, aaO., Art. 20 Bay LplG, Rdz. 15.

ist. 17) Diese Voraussetzungen sind bei der Errichtung eines Kernkraftwerks zu bejahen.

Da bisher mit Ausnahme von Baden - Württemberg noch kein Bundesland Kernkraftwerksstandorte durch Raumordnungsprogramme und -pläne (§ 5 Abs. 1 S. 1 ROG) bzw. durch fachliche Entwicklungspläne (§ 5 Abs. 1 S. 2 ROG, Art. 15 Bay LplG) zu v e r b i n d l i c h e n Z i e l e n d e r R a u m o r d n u n g u n d L a n d e s p l a n u n g i. S. von § 5 Abs. 2 - 4 ROG und § 1 Abs. 4 BBauG (n. F.) erklärt hat 18), wird die zuständige Landesplanungsbehörde in aller Regel ein Raumordnungsverfahren durchführen. Es empfiehlt sich, das Raumordnungsverfahren für den im Antrag genannten Standort bereits vor Einleitung des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens durchzuführen. Der Vorteil liegt darin, daß eine weitgefaßte und überschlägige Prüfung des Vorhabens erfolgen kann. Die Fachbehörden brauchen sich noch nicht detailliert wie im anschließenden Genehmigungsverfahren zu den entscheidungserheblichen Punkten zu

17) Heigl/Hosch, aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 15.

18) Blümel, Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 77, 310.

äußern. Für das Raumordnungsverfahren genügt es, wenn sie erklären, daß die auftretenden Probleme an dem vorgesehenen Standort mit zumutbaren wirtschaftlichen Mitteln technisch einwandfrei gelöst werden können. Da solche Stellungnahmen in wesentlich kürzerer Zeit erarbeitet werden können als detaillierte Gutachten, erspart sich der Unternehmer kostspielige und zeitraubende Planungsvorbereitungen, wenn sich herausstellt, daß die landesplanerische Unbedenklichkeit des Vorhabens nicht gegeben ist. Diese Verfahrensweise wird deshalb dem Abstimmungsauftrag der Landesplanung (§ 4 Abs. 5 ROG, Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 Bay LplG) am besten gerecht.

19)

Wie festgestellt 20), gibt es bisher - mit einer Ausnahme - in den Bundesländern keine verbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Hinblick auf Standorte von Kernkraftwerken. Die Landesplanungsbehörde hat daher im Rahmen des Raumordnungsverfahrens unter Heranziehung der Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG, Art. 2 Bay LplG) zu

19) Heigl/Hosch, aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 60.

20) Vgl. Blümel, Die Standortvorsorgeplanung ... , DVBl. 77, 310.

prüfen, welche Entwicklung des betroffenen Raumes unter Gesichtspunkten der Raumordnung und Landesplanung anzustreben ist. Kommt sie zu dem Ergebnis, daß ein Kernkraftwerk etwa wegen seiner Umweltbeeinträchtigung in einem schützenswerten Bereich den Erfordernissen der Raumordnung widerspricht, dann wird die l a n d e s p l a n e r i s c h e B e -
u r t e i l u n g schon aus diesem Grunde negativ ausfallen. Eine Prüfung der Frage, wie das Vorhaben mit anderen raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen abgestimmt werden kann, erübrigt sich in diesem Falle. In der Praxis fallen beide Prüfungsabschnitte jedoch regelmäßig zusammen, da sich die Behörde erst nach Abschluß des Anhörungsverfahrens aus der Gesamtheit der eingegangenen Stellungnahmen ein endgültiges Leitbild des Raumes erarbeiten kann und auch zu diesem Zeitpunkt erst Gesichtspunkte für die Abstimmung mit anderen Vorhaben deutlich werden. 21)

IV. Die Projektbezogenheit des Raumordnungsverfahrens und der landesplanerischen Beurteilung

1. Die von der Landesplanungsbehörde abzugebende l a n d e s p l a n e r i s c h e B e u r t e i -
l u n g hat lediglich die überörtlichen, gesamtplanerischen Erfordernisse zum Gegenstand. 22) Die

21) Heigl/Hosch aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 9.

22) Hosch/Höhnberg, Programme und Pläne nach dem Bay LplG, BayVBl. 74, 657/660; Badura, aaO., BayVBl. 76, 517.

fachplanerische Prüfung des Vorhabens und seiner Erforderlichkeit obliegt nur der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde. 23) Nur sie hat daher darüber zu entscheiden, ob die sicherheitsrechtlichen Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtG gewahrt sind und ob für das zu errichtende Kernkraftwerk aus Gründen der Energieversorgung ein Bedürfnis besteht. Die Landesplanungsbehörde kann hier lediglich die von der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde festgestellten Bedürfnisse mit anderen Belangen abwägen.

2. Kernkraftwerke werden zur Zeit noch so geplant, daß der vom Antragsteller, dem Erbauer des Kernkraftwerks, aufgrund einer Investitionsentscheidung ausgewählte Standort im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren (§§ 7, 7a AtG) unter Beteiligung der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit einer eingehenden Prüfung unterzogen wird. Die eigentliche Standortplanung liegt also weitgehend bei den Energieversorgungsunternehmen selbst und der Staat beschränkt sich darauf, die energie-, umwelt- und sicherheitsrechtlichen sowie die bauplanerischen Randbedingungen zu setzen. Gegenstand der landesplanerischen

23) Heigl/Hosch aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 10; Badura, aaO., BayVB1. 76, 517.

Beurteilung ist daher jeweils ein Kernkraftwerk in der Form, wie es sich aus den vom Antragsteller eingereichten Unterlagen ergibt. 24) In diesem Sinne kann man von einer Projektbezogenheit des Raumordnungsverfahrens wie der landesplanerischen Beurteilung sprechen. 25) Solange keine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für Standorte von Kernkraftwerken festgelegt sind, ist die Abstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung als auch mit anderen Vorschriften nur dann möglich, wenn die konkreten Auslegungsmerkmale des Kernkraftwerks erkennbar und seine Auswirkungen übersehbar sind. Gerade bei einem Kernkraftwerk sind standortbedingte Faktoren 26), wie die Lage auf einem Höhenrücken oder in einem Tal, die Windrichtung, die Nähe eines Erholungsgebiets, die landwirtschaftliche Nutzung der Nachbargrundstücke, die Nähe eines leistungsfähigen Vorfluters oder die Entfernung zur nächsten Siedlung

24) Vgl. Nr. VI. 1. der Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen v. 24. 11. 71 (LUMBl. S. 17),
geänd. durch Bek. v. 30. 10. 1975 (LUMBl. S. 199).

25) Heigl/Hosch, aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 12;
Badura, aaO., BayVBl. 76, 517; VG Würzburg,
Urteil v. 25. 3. 77 aaO., S. 71, Reg. Nr. 40.

26) OVG Münster, ET 75, 220/222, Reg. Nr. 18.

von ausschlaggebender Bedeutung. Standorte, für die das Energieversorgungsunternehmen kein konkretes ausgearbeitetes Projekt vorlegt, können landesplanerisch nicht mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden. 27)

3. Eine vergleichende Standortuntersuchung ist deshalb im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens nur dann möglich, wenn der Antragsteller selbst detaillierte Projektunterlagen für mehrere Standorte vorlegen kann 28) oder sich eine Alternativlösung "anbietet oder gar aufdrängt". 29) Die Landesplanungsbehörde kann dies anregen, falls sich eine negative Beurteilung des zunächst angegebenen Standortes abzeichnet. Man wird die Behörde wohl für verpflichtet halten müssen, vom Unternehmer detaillierte Projektunterlagen auch für andere Standorte zu verlangen, wenn sich während der Prüfung Umstände ergeben, die darauf schließen lassen, daß es möglicherweise einen

27) Hosch, Aktuelle Fragen des Raumordnungsverfahrens nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, BayVB1. 74, 332.

28) Vgl. Nr. II. 4. der Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen v. 24. 11. 71 (LUMB1. S. 17), geänd. durch Bek. v. 30. 10. 1975 (LUMB1. S. 199); Heigl/Hosch, aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 13.

29) BVerwG, Urteil v. 22. 3. 74, DVBl. 74, 562 ff., insbes. 566.

besseren Standort gibt (geringere Umweltbelastungen etc.). Kommt er diesem Verlangen nicht nach, muß sie das vorliegende Projekt zurückweisen, weil sie dann außerstande ist, eine Beurteilung abzugeben, die den Anspruch auf optimale Berücksichtigung der Belange der Raumordnung erheben kann. Die Vorlage weiterer Unterlagen kann jedoch nicht erzwungen werden. 30)

4. Die Gründe, die zur Verneinung einer Pflicht der Landesplanungsbehörde zur Prüfung von Alternativstandorten im Raumordnungsverfahren geführt haben, stehen auch einer entsprechenden Einbeziehung von Alternativstandorten in das atomrechtliche Verfahren entgegen. Daß auch das atomrechtliche Genehmigungsverfahren projektbezogen ist, ergibt sich im übrigen aus der Tatsache, daß der jeweilige Antragsteller dem Antrag auf Erteilung einer Genehmigung nach § 7 AtG die in §§ 2, 3 AtVfV im einzelnen aufgeführten zur Prüfung erforderlichen Unterlagen beizufügen hat. 31)

V. Die Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung

Die landesplanerische Beurteilung ist für die atom-

30) Heigl/Hosch, aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 13 mit Hinweis auf VG München und Bay VGH; Badura, aaO., BayVBl. 76, 517.

31) VG Würzburg, aaO., S. 71/72, Reg. Nr. 40; OVG Rheinland - Pfalz, ET 76, 546, Reg. Nr. 3; Bay VGH, aaO., S. 37/38, Reg. Nr. 14.

rechtliche Genehmigungsbehörde bindend, Art. 1 Abs. 1 Nr. 2, 23 Abs. 1 lit. b Bay LplG. 32) Die Bindungswirkung reicht soweit, wie die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung für das Vorhaben maßgeblich sind. Der atomrechtlichen Genehmigungsbehörde bleibt es daher unbenommen, der landesplanerischen Beurteilung z. B. sicherheitsrechtliche Gesichtspunkte (Erdbebengefährdung, Flugzeugabsturzgefahr etc.) entgegenzusetzen und in die Abwägung miteinzubeziehen. 33)

VI. Kritik der derzeitigen Planungspraxis

Das hier skizzierte, zur Zeit noch gültige System der landesplanerischen Beurteilung und Genehmigung von Kernkraftwerken ist nicht mehr zeitgemäß. 34) Hinsichtlich der Standorte von Kernkraftwerken ist eine mittel- und langfristige, die Erfordernisse der Raumordnung und des Städtebaus berücksichtigende

32) Heigl/Hosch, aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 53; Badura aaO., BayVBl. 76, 517; Forsthoff/Blümel, aaO., S. 114 ff.

33) Heigl/Hosch, aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 54.

34) Blümel, Rechtsprobleme des Genehmigungsverfahrens für Atomanlagen - Standortwahl und -sicherung, in: Drittes Deutsches Atomrechts-Symposium, Referate und Diskussionsberichte, Recht - Technik - Wirtschaft, Bd. 7, 1975, S. 38 f.

sowie mit anderen raumrelevanten Planungen und den Nachbarstaaten abgestimmte Standortplanung dringend erforderlich. Es ist auf Dauer nicht mehr tragbar, daß die Energieversorgungsunternehmen die Genehmigungsbehörden mit einer fertigen Standortplanung konfrontieren, die nur noch genehmigt oder abgelehnt werden kann. 35) Die Standorte müssen vielmehr von Staat und Energieversorgungsunternehmen gemeinsam im voraus festgelegt werden. Dies kann dadurch geschehen, daß man die Kernkraftwerksstandorte durch Raumordnungsprogramme und -pläne (§ 5 Abs. 1 S. 1 ROG, Art. 13 Bay LplG) bzw. durch fachliche Entwicklungspläne (§ 5 Abs. 1 S. 2 ROG, Art. 15 Bay LplG) 36) zu verbindlichen Zielen der Raumordnung und Landesplanung erklärt. Hierbei finden dann auch vergleichende Standortuntersuchungen statt. 37)

VII. Rechte der Gemeinde im Hinblick auf die Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren

- 35) Pfaffelhuber, Neue Tendenzen im Atomrecht, ET 72, 214.
- 36) Badura, aaO., BayVBl. 76, 517.
- 37) Bisher hat nur Bad. - Württ. einen fertigen Plan vorzuweisen (Fachlicher Entwicklungsplan "Kraftwerksstandorte" v. 6. 7. 76, GVBl. S. 545); zum Stand der Planung in den übrigen Bundesländern vgl. Blümel, Die Standortvorsorgeplanung ..., DVBl. 77, 310 ff.

1. Der Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungs-
verfahrens

Eine Nachbargemeinde könnte einen Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens haben, wenn

- a) § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG bezüglich der Erfordernisse der Raumordnung drittschützend wäre und
- b) ein Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens nach Landesplanungsrecht bestünde.

Von den drei Punkten, die in einer drittschützenden Norm hinreichend klar abgegrenzt sein sollen 38), ist in § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG nur die Art der Interessenbeeinträchtigung genannt. Da es sich, wie festgestellt, um eine Raumordnungsklausel handelt, darf die Entscheidung nicht den Erfordernissen der Raumordnung zuwiderlaufen. Diese Erfordernisse stellen "überwiegende öffentliche Interessen" dar. Dagegen ergibt sich aus § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG nichts dafür, welche Privatinteressen vom sachlichen Schutzbereich umfaßt werden und wo die Grenzen des geschützten Personenkreises liegen. Ein ausscheidbares Interesse einer einzelnen Gemeinde an der übergeordneten, zusammenfassenden Planung und Ordnung des Raumes, die

38) Vgl. oben Zweiter Hauptteil, C) I. 2. a).

allein im Aufgabenbereich des Landes liegt, 39), ist nicht erkennbar. Die das Raumordnungsverfahren abschließende landesplanerische Beurteilung entfaltet dem Einzelnen, damit auch der Gemeinde gegenüber, keine Rechtswirkung. Sie dient den Zielen des Art. 23 Abs. 1 lit. a) und b) Bay LplG. Sie enthält demnach neben einem Vorschlag zur Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen mit Maßnahmen öffentlicher und sonstiger Planungsträger unter den Gesichtspunkten der Raumordnung lediglich eine Feststellung, nämlich die, daß das beabsichtigte Vorhaben seiner wirtschaftlichen Auswirkungen wegen landesplanerisch zu befürworten sei und negative Auswirkungen auf die Umwelt durch Auflagen auf ein vertretbares Maß zurückgeführt werden könnten, daher nachhaltige oder schädliche Einflüsse auf Natur und Mensch nicht zu erwarten seien. 40) Aus diesem Grunde kann auch nicht festgestellt werden, daß § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG im Hinblick auf die Erfordernisse der Raumordnung 41) die Interessen zwischen Öffentlichkeit und Gemeinde, gemessen an Art. 28 Abs. 2 GG, falsch

39) Vgl. Art. 1 Abs. 2 Bayerisches Landesplanungsgesetz v. 6. 2. 1970, GVBl. S. 9; VG Würzburg, aaO., S. 43, Reg. Nr. 40.

40) Bay VerfGH, Beschl. v. 16. 7. 76, BayVBl. 76, 653/4; a. A. Blümel, Die Standortvorsorgeplanung ... , DVBl. 77, 317 ff.

41) Nur darum geht es an dieser Stelle; ob § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG im übrigen drittschützend ist, s. o. Zweiter Hauptteil, E) II.

abgrenze. 42) Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, das nur "im Rahmen der Gesetze" gewährleistet ist, konnte durch die Landesplanungsgesetze rechtmäßig eingeschränkt werden. 43) Planungsrechte der Gemeinden aufgrund Art. 28 Abs. 2 GG bestehen nur für den örtlichen Bereich. § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG ist daher im Hinblick auf die Erfordernisse der Raumordnung nicht drittschützend.

Nach Landesplanungsrecht 44) käme, da es sich bei der Frage der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens um eine Ermessensentscheidung handelt 45), ohnehin nur ein Anspruch auf fehlerfreien Ermessensgebrauch in Betracht. Ein solcher Anspruch ist jedoch abzulehnen, da die Landesplanung nur der Wahrnehmung überörtlicher und allgemeiner Interessen dient und folglich Rechte Dritter nicht berührt

42) Was aber als 2. Schritt hier zu prüfen ist, vgl. o. Zweiter Hauptt., C) I. 2. c).

43) BVerfG E 26, 228/237; Bay VerfGH, BayVB1. 76, 627; VerfGH 20, 101/109.

44) Soweit nichts anderes angegeben, wird auf das Bay LplG Bezug genommen.

45) Vgl. oben Zweiter Hauptt., G) III. 1.

werden können. 46)

Da weder § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG im Hinblick auf die Erfordernisse der Raumordnung drittschützend ist noch nach Landesplanungsrecht ein Anspruch auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens besteht, muß ein derartiger Anspruch für den Bereich des Atomrechts abgelehnt werden. 47)

Aus den gleichen Gründen kann die Gemeinde auch nicht eine Verletzung der sich aus § 4 Abs. 5 S. 3 ROG, Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 Bay LplG ergebenden Abstimmungspflicht rügen. 48)

Auch die in Art. 25 Bay LplG normierte Verpflichtung des Staates, darauf hinzuwirken, daß die Unternehmen des Privatrechts, an denen er beteiligt ist, die Erfordernisse der Raumordnung beachten, ist eine nur im öffentlichen Interesse wahrzunehmende Aufgabe. Die Hinwirkungspflicht dient nicht dazu, die gemeindliche Planungshoheit zu sichern und die Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Träger der Planungshoheit zu schützen. 49)

46) Ganz h.M., vgl. für § 6 Abs. 2 S. 1 LuftVG: Bay VGH, BayVB1. 73, 270 (aufhebend VG München, BayVB1. 71, 310) und BVerwG, BayVB1. 73, 274 (Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde); Heigl/ Hosch, aaO., Art. 23 Bay LplG, Rdz. 15; Badura, aaO., BayVB1. 76, 517; a.A. Blümel, Raumordnung ... , DVB1. 73, 436; Blümel will die Landesplanung als typische Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gemeinden verstanden wissen. Einer solchen Interpretation sei die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG durchaus zugänglich, vgl. Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL, 78, Heft 36, S. 261 ff.

47) Vgl. VG Würzburg, aaO., S. 43, Reg. Nr. 40.

48) Vgl. Badura, aaO., BayVB1. 76, 517.

49) VG Würzburg, aaO., S. 65, Reg. Nr. 40.

Schließlich ist keine Rechtsgrundlage für einen Anspruch auf Mitteilung der unternehmensinternen Überlegungen des Antragstellers im Hinblick auf Alternativstandorte ersichtlich. 50)

2. Der Anspruch auf Prüfung von Alternativstandorten

Ein Alternativstandort ist nach den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots im Raumordnungsverfahren wie im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nur dann von Bedeutung, wenn der Unternehmer selbst detaillierte Projektunterlagen für mehrere Standorte vorlegt oder sich eine Alternativlösung anbietet oder gar aufdrängt. 51) Nur in diesen Fällen könnte daher überhaupt ein Anspruch der Gemeinde auf Einbeziehung von Alternativstandorten in die Prüfung gegeben sein. Ein Anspruch ist jedoch abzulehnen, da auch die Frage der Einbeziehung von Alternativstandorten trotz ihrer Projektbezogenheit zur zusammenfassenden Landesplanung gehört und somit Rechte Dritter nicht berührt werden. 52).

50) VG Würzburg, aaO., S. 71, Reg. Nr. 40; Bay VGH, Beschl. v. 22. 11. 74, aaO., S. 37, Reg. Nr. 14.

51) Vgl. BVerwG, Urt. v. 22. 3. 74, DVBl. 74, 562 ff., insbes. 566.

52) So im Ergebnis auch VG Würzburg, aaO., S. 70/73, Reg. Nr. 40; Bay VGH, Beschl. v. 22. 11. 74, aaO., S. 37, Reg. Nr. 14; nur die Frage aufwerfend: VG Würzburg, ET 74, 589 I. Sp., Reg. Nr. 38.

H) Sonstige Anforderungen an die atomrechtliche
Genehmigung und daraus etwa resultierende
Rechte der Gemeinde

I. Das Recht des Natur- und Landschaftsschutzes

1. Für Vorschriften des Natur- und Landschaftsschutzes ist in Literatur und Rechtsprechung anerkannt, daß sie ihrem Sinn und Zweck nach allein dem öffentlichen Interesse zu dienen bestimmt sind und keinen drittschützenden Charakter haben. Die Gemeinde kann sich daher z. B. nicht auf die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes, des Bayer. Naturschutzgesetzes oder des Bayer. Waldgesetzes berufen. 1)

2. Die Rüge einer Verletzung des Art. 141 Abs. 3 S. 1 BV seitens einer Gemeinde scheitert aus zweierlei Gründen: Zum einen wird Dritten durch die Vorschrift keine Rechtsstellung eingeräumt, aus der heraus sie mit Erfolg die Genehmigung für ein - ihrer Meinung nach - den Naturgenuß beeinträchtigendes Vorhaben

1) Vgl. etwa OVG Münster, Urt. v. 20. 2. 75, aaO., S. 28/29 (für das Reichsnaturschutzgesetz und seine Durchführungsverordnungen), Reg. Nr. 18; VG Würzburg, aaO., S. 26 (für das Bayer. Naturschutzgesetz), Reg. Nr. 39; Bay VGH, BayVB1. 76, 86 (für Art. 6 Bay NatSchG und das Bayer. Waldgesetz); VGH Bad. - Württ., ET 75, 543 r. Sp., Reg. Nr. 11; VG Würzburg, aaO., S. 154/5, Reg. Nr. 40; VGH Bad. - Württ., ET 77, 164, Reg. Nr. 13; Kübler - Speidel, Handbuch des Bau- und Nachbarrechts, 1969, III 58, S. 231 m. weit. Nachw.

anfechten könnten. 2) Der 1. Senat des Bay VGH hat am 8. 11. 74 auf Anfrage beschlossen, an der im Urteil vom 15. 2. 74 geäußerten Auffassung zu Art. 141 Abs. 3 S. 1 BV nicht mehr festzuhalten. Der Bay VGH ist der Auffassung, Art. 141 Abs. 3 S. 1 BV richte sich gegen eine Beeinträchtigung der Zugangsmöglichkeit zu den vorhandenen Naturschönheiten und zur freien Natur, wie sie in Gestalt von Wald, Berg, Weiden oder Seen vorhanden sei sowie gegen sonstige Störungen der in Art. 141 Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 BV beispielhaft aufgeführten Ausübungsformen des Naturgenusses und der Erholung in der jeweils vorhandenen Natur. Der einzelne Bürger könne vom Staat das Abstellen derartiger Beeinträchtigungen verlangen. Er könne aber aus Art. 141 Abs. 3 S. 1 BV nicht ein Abwehrrecht gegen Veränderungen der freien Natur herleiten, da diese Norm umgekehrt die angesprochenen Grundstückseigentümer nicht zur Erhaltung der freien Natur in ihrem ursprünglichen Zustand verpflichte. Die Norm habe keinen naturschützenden Charakter.

Der Gesetzgeber habe mit den der Raumordnung und

-
- 2) Vgl. Bay VGH, Beschl. v. 21. 11. 74, BayVBl. 75, 419; Beschl. v. 27. 1. 75 Nr. 9 IX 73; Urt. v. 11. 6. 75 in DVBl. 75, 665 = BayVBl. 76, 83; Urt. v. 23. 12. 75, Nr. 30 IX 74.

Landesplanung dienenden Vorschriften, mit den bauplanerischen Vorschriften des BBauG und insbesondere mit den Vorschriften des Bayer. Naturschutzgesetzes den Behörden ein durchaus geeignetes Instrumentarium in die Hand gegeben, um die ihnen nach Art. 141 Abs. 1 und Abs. 2 BV obliegende Pflicht zur Erhaltung der Natur wirksam erfüllen zu können. Es bestehe daher kein zwingender Grund, im Gegensatz zur gesamten Systematik des Art. 141 BV und der darin zum Ausdruck kommenden Rollenverteilung die Sorge um die Erhaltung der Natur zum Recht jedermanns zu machen. Verstehe man Art. 141 Abs. 3 S. 1 BV als eine Naturschutznorm, die alle speziellen Eingriffsnormen überlagere, so sei eine solche Interpretation zumindest dann, wenn die Verletzung von Bundesrecht in Frage stünde, aus Gründen der Gesetzgebungskompetenz unvertretbar. 3)

Zum ändern kann eine Gemeinde als juristische Person des öffentlichen Rechts, wie bereits ausgeführt, 4), nicht Trägerin von Grundrechten sein. Eine Gemeinde

3) Vgl. Bay VGH in BayVB1. 76, 83 ff.

4) Vgl. Zweiter Hauptt., C) I. 3. a).

kann aber durch eine Verletzung des Art. 141 Abs. 3 S. 1 BV auch nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht berührt werden. 5) Sowohl der durch diese Bestimmung verbürgte Naturgenuß als auch die Erholung in der freien Natur betreffen rein innermenschliche Vorgänge. Auch das Betreten der freien Natur und der Aufenthalt dort als äußere Voraussetzungen für den Naturgenuß sind subjektbezogen. Das in Art. 141 Abs. 3 S. 1 BV enthaltene Grundrecht steht mithin - unabhängig von seinem Inhalt im einzelnen und seinem Umfang - nur natürlichen Personen zu. 6)

II. Das Wasserrecht

1. Bewilligung und Erlaubnis, §§ 7, 8 WHG

a) Gemeindliche Abwässer werden häufig in Flüsse eingeleitet. Wird nun an demselben Fluß ein Kraftwerk gebaut, so kann die durch den Kraftwerksbetrieb bewirkte Verdunstung des Flußwassers die für die Abwässer erforderliche Vorflut verhindern. Die Gemeinden rügen, sie müßten im Falle der Errichtung des Kraftwerks mit erhöhten Auflagen rechnen, die insbesondere auf eine Verbesserung der Klärung

5) Vgl. Zweiter Hauptt., C) I. 3. a).

6) Bay VGH, Beschl. v. 27. 1. 75, Nr. 9 IX 73; Bay VGH, BayVBl. 75, 420; VG Würzburg, Urt. v. 25. 3. 77, aaO., S. 154/5; Reg. Nr. 40.

abzielten. 7)

Durch den enormen Verbrauch an Kühlwasser drohe eine Absenkung des Grundwasserspiegels und damit ein Trockenfallen der Brunnen. Die Gemeinden könnten dann ihrer Aufgabe, die Bevölkerung mit Wasser zu versorgen, nicht mehr nachkommen. 8)

In diesen Fällen besitzt die Gemeinde für den jeweiligen wasserrechtlichen Benutzungstatbestand in der Regel eine Bewilligung, § 8 WHG, während das Kraftwerksunternehmen eine solche beantragt hat oder noch beantragen wird. Durch die Inbetriebnahme des Kraftwerks kann die gemeindliche Bewilligung beeinträchtigt werden.

b) Die Bewilligung gewährt ein subjektiv - öffentliches Recht. Auch andere Behörden als die Wasserbehörden dürfen dagegen von ihrem Standpunkt aus nicht vorgehen. Die Behörden haben die Ausübung der bewilligten Benutzung nach den im öffentlichen Recht gegebenen Möglichkeiten gegen Beeinträchtigungen durch andere zu schützen. Der Inhaber der Bewilligung kann bei Untätigkeit der Behörde Verpflichtungsklage erheben. 9) Auch aus § 12 Abs. 1 WHG ist ein

7) Vgl. Sachvortrag der Stadt Schweinfurt, Bay VGH, Beschl. v. 22. 11. 74, S. 16/17, 32/33, Reg. Nr. 14.

8) Vgl. Sachvortrag der antragstellenden Gemeinden im Falle "Wyhl", VGH Bad. - Württ., ET 75, 544, Reg. Nr. 11.

9) Gieseke - Wiedemann, WHG, 2. neub. Aufl., 1971, § 8 Anm. 2

deutlicher Hinweis auf den Rechtscharakter der Bewilligung (als subjektiv - öffentliches Recht) und die damit verbundene Bestandsgarantie zu entnehmen.

10) Zwar gibt die Bewilligung nach § 2 Abs. 2 WHG kein Recht auf Zufluß von Wasser bestimmter Menge und Beschaffenheit. Dies bedeutet aber nur, daß die Bewilligungsempfänger natürliche Änderungen der natürlichen Gegebenheiten dulden müssen. Sie müssen aber nicht etwa auch (entschädigungslos) eine Verschlechterung von Wassermenge und Wassergüte in Kauf nehmen, die auf eine anderweitige Benutzung oder einen Gewässerausbau zurückzuführen sind. 11)

Das Bundesverwaltungsgericht prüft in den einschlägigen Entscheidungen 12) zunächst regelmäßig, ob einfach - rechtliche Normen (§§ 7, 8 WHG oder altes Landesrecht) verletzt sind. Erst wenn diese Prüfung negativ verläuft, wird auf § 14 GG zurückgegriffen. Hieraus folgt, daß zumindest die Bewilligung als ein die Klagebefugnis begründendes Recht angesehen wird. Zum selben Ergebnis kommen auch die atomrechtlichen

10) Sieder - Zeitler, WHG, 1970, § 8 Anm. 5.

11) H. M., Sieder - Zeitler, aaO., § 2 Anm. 10; VGH Bad. - Württ., aaO., S. 544, r. Sp., Reg. Nr. 11.

12) Z. B. BVerwG E 36, 248; DVBl. 73, 217 ff.

Entscheidungen. 13)

Zwar richten sich die genannten Einwendungen materiell erst gegen die noch zu erteilende wasserrechtliche Bewilligung. Die erste Teilgenehmigung, die zumeist angefochten wird, enthält diesbezüglich noch keine bindende Vorentscheidung. Dennoch können wasserrechtliche Einwendungen bereits in diesem Stadium vorgebracht werden, da § 14 AtVfV die Genehmigungsbehörde u. a. zur Beachtung der wasserrechtlichen Vorschriften verpflichtet. 14)

c) Keinen drittschützenden Charakter dürfte dagegen die wasserrechtliche Erlaubnis, § 7 WHG aufweisen. Es handelt sich im Gegensatz zur Bewilligung, die ein Sondernutzungsrecht verleiht, um eine widerrufliche schlichte Gebrauchserlaubnis, mit der keine subjektiv-öffentlichen Rechte verbunden sind, insbesondere keine mit Außenwirkung gegenüber irgendwelchen Beteiligten (vgl. § 8 Abs. 1, Abs. 3 und § 11 WHG). Der Erlaubnisnehmer ist wasserrechtlich nicht geschützt (vgl. §§ 8 Abs. 3, 3i Abs. 2 WHG, wonach jeweils nur die "Rechte" Dritter zu berücksichtigen sind). 15)

13) Bay VGH, aaO., S. 32, 33, Reg. Nr. 14; VGH Bad. - Württ., ET 75, 544, Reg. Nr. 11; VG Würzburg, aaO., S. 49/50, Reg. Nr. 40.

14) Inzwischen gefestigte Rspr., z. B. VGH Bad. - Württ., ET 75, 544 r. Sp., Reg. Nr. 11; vgl. dazu auch OVG Rheinland - Pfalz, ET 76, 540 (jeweils zu § 4 Abs. 1 AtAnVO), Reg. Nr. 3.

15) Sieder - Zeitler, aaO., § 7 Anm. 1, 5; Bay VGH, Ur. v. 31. 5. 67, VerwRspr. 19, 73.

2. Sonstige Normen des WHG

a) Alte Rechte und Befugnisse nach § 15 Abs. 4 S. 1 WHG können nur bei erheblicher Beeinträchtigung des Wohles der Allgemeinheit und gegen Entschädigung eingeschränkt werden (beachte Anlehnung an den Wortlaut des § 12 Abs. 1 WHG). Daher wird man insoweit wohl subjektiv - öffentliche Rechte annehmen können ähnlich der Bewilligung nach § 8 WHG.

b) Liegen die Voraussetzungen des § 15 Abs. 4 S. 2 WHG vor, können diese Rechte und Befugnisse dagegen ohne Entschädigung (und ohne daß eine Beeinträchtigung des Wohles der Allgemeinheit vorliegen muß) eingeschränkt oder aufgehoben werden. Hier drängt sich die Parallelität zur wasserrechtlichen Erlaubnis, § 7 WHG, auf, die ebenfalls widerruflich ist. Diese Rechte vermögen also nicht die Klagebefugnis zu begründen. 16)

c) Rügt eine Gemeinde die Gefahr der radioaktiven Verseuchung des Grundwassers, so könnten Ansprüche aus § 19 WHG in Betracht kommen (entweder auf Festsetzung oder Erweiterung des Wasserschutzgebietes oder auf Verweigerung einer Ausnahmegenehmigung für

16) Vgl. zum Ganzen Sieder - Zeitler, § 15 WHG, Anm. 26, 27; VGH Bad. - Württ., Urt. v. 6. 5. 74, ZfW 1974, 389/390.

den Kraftwerksbetreiber). Ein Rechtsanspruch Dritter, etwa von Trägern der öffentlichen Wasserversorgung, auf eine Schutzgebietsfestsetzung wird jedoch allgemein abgelehnt. Nach Ansicht des BVerwG stellt § 19 Abs. 1 WHG allein auf das "Wohl der Allgemeinheit" ab und läßt auch nicht andeutungsweise erkennen, daß den Einzelnen damit Rechte eingeräumt werden sollen. Entsprechendes gilt auch für die Beibehaltung eines Schutzgebietes und für Ausnahmegenehmigungen, auf deren Verweigerung Dritte jedenfalls aus dem Gesichtspunkt des § 19 WHG keinen Anspruch haben. 17)

d) In ähnlicher Situation (drohende Verschmutzung des Grundwassers durch Einsickern von Abwässern) verneint der VGH Bad. - Württ. 18) die Möglichkeit der Gemeinde, sich auf § 6 WHG zu berufen, da diese Vorschrift nur das Wohl der Allgemeinheit, nicht aber die Interessen der Gemeinde als Trägerin der öffentlichen Wasserversorgung im Auge habe.

e) Auch § 34 WHG - danach darf eine Erlaubnis oder eine Bewilligung für das Einleiten von Stoffen in das Grundwasser nur erteilt werden, wenn eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder eine

17) BVerwG in DVBl. 70, 582; Sieder - Zeitler, § 19, Anm. 6; VGH Bad. - Württ., ET 75, 544 I. Sp., Reg. Nr. 11, der das Problem allerdings nur unter dem Aspekt der kommunalen Selbstverwaltung sieht.

18) VGH Bad. - Württ., ZfW 1974, 391 m. weit. Nachw.

sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften nicht zu besorgen ist - hat nach allgemeiner Meinung keine drittschützende Wirkung. Geschützt werden nämlich nicht nur Grundwasservorkommen, die für die Wasserversorgung genutzt werden oder dafür vorgesehen sind, sondern das gesamte Grundwasser. Trotz ihrer Auswirkung auf andere Grundstücke dient die Vorschrift daher ausschließlich dem öffentlichen Interesse an der Reinhaltung des Grundwassers. 19)

f) Denkbar ist ferner, daß durch veränderte Wasserläufe (Schaffung von Stichgräben etc.) Gemeindegrundstücke versumpfen oder die ausreichende Vorflut der Gemeindeabwässer beseitigt wird. Ein Anspruch auf die Erhaltung eines ordnungsmäßigen Zustandes für den Wasserabfluß, §§ 28, 29 WHG, wird vom BVerwG 20) abgelehnt. Für möglich gehalten werden dagegen ein Anspruch auf Durchführung eines förmlichen Planfeststellungsverfahrens bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 WHG sowie öffentlich-rechtliche Abwehr - bzw. Folgenbeseitigungsansprüche aus Art. 14 GG.

19) Gieseke - Wiedemann, § 34, Anm. 3a; VG Würzburg, aaO., S. 20, m. weit. Nachw., Reg. Nr. 39; VGH Bad. - Württ., ZfW 1974, 391.

20) BVerwG, Urt. v. 14. 12. 73, BayVB1. 74, 443 ff.

g) Durch die umfangreichen und eine beträchtliche Tiefe erreichenden Erdarbeiten beim Bau eines Kernkraftwerks kann das Wasserreservoir einer Gemeinde in Mitleidenschaft gezogen werden. Es fragt sich, ob ein Anspruch nach § 35 Abs. 2 WHG besteht. Aufgrund dieser Vorschrift kann die Beseitigung der Erschließung angeordnet werden, wenn "Rücksichten auf den Wasserhaushalt" es erfordern. Damit wird nicht nur auf Belange der Allgemeinheit abgestellt, sondern es ist zugleich auch noch Raum für die Berücksichtigung anderer, die dasselbe Wasservorkommen bereits befugt benutzen. Das BVerwG 21) hat daher für die Eigentümer einer Heilquelle einen Anspruch auf Beseitigung der Erschließung bejaht. In der Formulierung "... so kann die Beseitigung ... angeordnet werden, wenn Rücksichten ... es erfordern" liegt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verankert. Eine Beseitigung kommt daher nur dann in Betracht, wenn durch die Erschließung der Wasserhaushalt erheblich gestört ist, z. B. durch die Arbeiten wird einer Quelle oder Wasserversorgungsanlage das Speisungswasser entzogen oder geschmälert, durch die

21) BVerwG in DÖV 67, 759.

Senkung des Grundwasserstandes wird die Bodenfruchtbarkeit beeinträchtigt etc. Gegebenenfalls hat eine Abwägung zwischen der Bedeutung der Arbeiten und der Bedeutung der Grundwassererschließung zu erfolgen. Die Rücksicht auf den Wasserhaushalt bildet allerdings die Grenze. 22).

III. Das zivilrechtliche Eigentum

1. Für eine Gemeinde als juristische Person des öffentlichen Rechts können Grundrechte nicht die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VWGO begründen. 23) Auch eine Berufung auf §§ 903 ff. BGB ist nicht möglich, da Privatrechtsnormen grundsätzlich keine Rechte i. S. des § 42 Abs. 2 VWGO darstellen. 24)

Die von der Gemeinde geltendgemachte Rechtsposition kann aber durch Art. 28 Abs. 2 GG oder durch allge-

22) Vgl. Sieder - Zeitler, § 35, Anm. 8 - 14.

23) Vgl. dazu ausführlich oben Zweiter Hauptteil, C) I. 3. a).

24) So auch Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 1974, § 42 Anm. 13; Obermayer, Die verwaltungsgerichtlichen Klagen, BayVBl. 60, 211; in die gleiche Richtung gehen wohl auch die Überlegungen des BVerwG, das bei einer Genehmigung nach § 16 GewO nicht § 903 BGB als drittisch. Norm ansieht, sondern aus § 16 GewO gesteigerte Duldungspflichten für den Eigentümer ableitet, E 28, 131/134 f.

meine Rechtsgrundsätze (Gleichheitssatz, Willkürverbot) abgesichert sein, wenn sie sich in einer dem Bürger vergleichbaren Situation gegenüber dem Staat befindet. 25) Dies trifft für den Bereich des Atomrechts dann zu, wenn sich gemeindliche Einrichtungen (wie z. B. Wasserversorgungsanlagen) oder land - bzw. forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke in unmittelbarer Nachbarschaft zum geplanten Standort befinden und eine Schädigung bzw. Wertminderung aufgrund Klimaverschlechterung und Änderung des Biozyklus der Natur nicht ausgeschlossen werden kann. 26) Dasselbe gilt für gemeindliche Wohn- und Erholungsheime wie auch für Gemeindestraßen, die nach den Landesstraßengesetzen 27) im bürgerlich -

25) Vgl. oben Zweiter Hauptteil C) I. 2., 3.; ebenso Jarass, aaO., DVBl. 76, 736/7; VG Würzburg, aaO., S. 52, Reg. Nr. 40.

26) VG Freiburg, ET 75, 174 1. Sp., Reg. Nr. 22; VG Freiburg, DVBl. 76, 809, Reg. Nr. 23; VGH Bad. - Württ., ET 75, 544, r. Sp., Reg. Nr. 11; VGH Bad. - Württ., ET 77, 165, Reg. Nr. 13; VG Würzburg, aaO., S. 52/53, Reg. Nr. 40. Die Entscheidungen sind insofern widersprüchlich, als zwar meist unter Hinweis auf BVerfG E 21, 362 ff. festgestellt wird, daß Gemeinden nicht grundrechtsfähig sind, dann aber doch durchweg Art. 14 GG als das in Frage kommende Recht zitiert wird.

27) Vgl. z. B. Art. 11 Bay StrWG.

rechtlichen Eigentum der Gemeinden stehen und durch den Schwerlasten- und Baustellenverkehr möglicherweise übermäßig belastet und abgenutzt werden. 28) In solchen Fällen, in denen der Private seine Klage auf Art. 14 GG stützen kann, ist die Gemeinde in ihrem Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG) berührt.

Die Rechtsprechung des BVerwG, wonach Art. 14 GG im Bau- und Wasserrecht als äußerste Zumutbarkeitsgrenze immer dann von Bedeutung ist, wenn einfach-rechtliche drittschützende Normen fehlen, kann auch im Atomrecht angewandt werden. 29) Bei einem "schweren und unerträglichen" Eingriff in das Eigentum wird in der Regel auch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde berührt sein. 30)

2. Die Klage kann nicht auf ein dingliches Anwart-

28) A. A. VGH Bad. - Württ., ET 75, 544 r. Sp., Reg. Nr. 11, mit Hinweis auf §§ 18, 19 Landesstraßengesetz Bad. - Württ., § 29 StVO; zum verkehrsplanungsrechtlichen Aspekt vgl. Zweiter Hauptteil A) III.; zum finanzrechtlichen vgl. Zweiter Hauptteil, A) IV. 3.

29) Bay VGH, aaO., S. 33/34, Reg. Nr. 14; VGH Bad. - Württ., ET 75, 544 r. Sp., Reg. Nr. 11.

30) Die beiden Rechte sind allerdings nicht in jedem Falle deckungsgleich, vgl. oben Zweiter Hauptteil, C) I. 3. a).

schaftsrecht 31) gestützt werden. Die Klagebefugnis setzt voraus, daß der Kläger im Zeitpunkt der Genehmigung Inhaber der Verfügungsberechtigung und der dem Verfügungsberechtigten von der Rechtsordnung eingeräumten Abwehransprüche (insbesondere § 1004 BGB) ist. 32) Die Verfügungsberechtigung aber bleibt bis zur Eintragung des Anwartschaftsberechtigten ins Grundbuch beim Eigentümer. 33) Der Anwartschaftsberechtigte hat auch keine mit einem Erbbauberechtigten oder Inhaber eines unbeschränkten Nießbrauchs am Grundstück vergleichbare Stellung. Beiden stehen Abwehransprüche zu, insofern ihre Rechtsstellung beeinträchtigt wird. Das Anwartschaftsrecht am Grundstück kann daher im Hinblick auf § 42 Abs. 2 VWGO nicht dem Eigentum gleichgestellt werden. 34)

-
- 31) Zum Begriff vgl. Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 35. Aufl., 1976, § 925 Anm. 6.
- 32) Bay VGH, Urt. v. 9. 11. 73 (n. rechtskr.), BayVBl. 74, 133/4.
- 33) Unbeschadet der Tats., daß der Eigentümer nach Stellung des Eintragungsantrags den Rechtserwerb des Anwartschaftsberechtigten wegen §§ 13, 17 GBO nicht mehr vereiteln kann, vgl. Palandt, aaO., § 925, Anm. 6 b).
- 34) So bei VGH, BayVBl. 74, 133/4; vgl. a. VG Würzburg, aaO., S. 53, Reg. Nr. 40.

Register der wichtigsten atomrechtlichen Entscheidungen:

Bundesverwaltungsgericht:

- | | |
|--|---------------------------------------|
| 1. Urt. v. 16. 3. 72,
I C 49/70 (Würgassen) | ET 72, 315 ff. = DVB1. 72,
678 ff. |
| 2. Beschl. v. 22. 5. 73,
I B 31. 73 | ET 73, 319 ff. |

Verwaltungsgerichtshöfe und Oberverwaltungsgerichte:

Koblenz:

- | | |
|---|----------------|
| 3. Beschl. v. 9. 6. 76,
I B 66/73 (Mülheim - Kärlich) | ET 76, 539 ff. |
| 3a. Beschl. v. 3. 5. 77, I B 15/77
(Mülheim - Kärlich) | ET 77, 523 ff. |

Lüneburg:

- | | |
|--|---------------------------------------|
| 4. Beschl. v. 14. 9. 73,
VII OVG B 43/73 (Krümmel) | ET 73, 610 ff. |
| 5. Beschl. v. 19./20. 6. 74,
VII OVG B 27/73 und
71/73 (Stade) | ET 74, 516 ff. = DVB1. 75,
190 ff. |
| 6. Beschl. v. 20. 2. 75,
VII B 60/74 (Stade) | ET 75, 234 ff. |
| 6a. Beschl. v. 5. 10. 76, VII OVG
B 73/76 (Unterweser) | ET 78, 44 ff. |
| 7. Beschl. v. 22. 11. 76 (Stade) | DVB1. 77, 340 ff. |
| 7a. Beschl. v. 17. 10. 77, VII OVG
B 22/77 (Brokdorf) | ET 78, 34 ff. |

Mannheim:

- | | |
|---|----------------|
| 8. Beschl. v. 3. 4. 73,
I 1032/72 (Neckarwestheim) | ET 73, 248 ff. |
|---|----------------|

- | | |
|---|--|
| 9. Beschl. v. 24.3. 73,
I 1032/ 72 (Neckarwestheim) | ET 73, 387 ff. |
| 10. Beschl. v. 8.4. 74,
IX 6/74 (Neckarwestheim) | ET 74, 259 f. |
| 11. Beschl. v. 8.10. 75,
X 351/ 75 (Wyhl) | ET 75, 541 ff.
= DVB1. 76, 538 ff.
= DÖV 75, 744 ff. |
| 12. Beschl. v. 18.12. 75,
X 1479/ 75 (Wyhl) | ET 76, 63 ff. |
| 13. Urt. v. 19.1. 77,
X.1408/ 76 (Wyhl) ,
nicht rechtskräftig | ET 77, 163 ff. = DVB1. 77,
345 ff. |

München:

- | | |
|---|--|
| 14. Beschl. v. 22.11. 74,
136 VI 74/W 116 II 74
(Grafenrheinfeld) | ET 75, 51 ff. = DVB1. 75,
199 ff. = BayVB1. 75, 273 |
| 15. Beschl. v. 23.10. 75,
98 VI 75 (Grafenrheinfeld) | ET 76, 62 f. |
| 16. Beschl. v. 11.8. 76,
117 VI 76 (Grafenrheinfeld) | ET 76, 625 |

Münster:

- | | |
|--|---|
| 17. Urt. v. 17.2. 70,
IV A 911/ 69 (Würgassen) ,
nicht rechtskräftig | ET 70, 357 ff. = atw 70, 2 |
| 18. Urt. v. 20. 2. 75,
VII A 911/69 (Würgassen) | ET 75, 220 ff. |
| 18a. Beschl. v. 18.8. 77, VII A 338/74
(Schneller Brüter) , Zulässigkeit
der Vorlage bejaht von BVerfG ,
Beschl. v. 31.1.78, 2 BvL 8/77 | ET 77, 705 = DÖV 77, 854 =
NJW 78, 439
NJW 78, 1151 ff. |

Verwaltungsgerichte :

Düsseldorf:

- | | |
|--|----------------|
| 19. Urt. v. 30.10. 73,
3 K 427/73 (Kalkar) ,
nicht rechtskräftig | ET 74, 145 ff. |
| 20. Urt. v. 30.10. 73,
3 K 428/73 (Kalkar) ,
nicht rechtskräftig | ET 74, 145 ff. |

21. Beschl. v. 20. 1. 77,
3 L 1337/76 (Kalkar)

ET 77, 234 ff.

Freiburg:

22. Beschl. v. 14. 3. 75,
VS II 26/75 (Wyhl),
nicht rechtskräftig

ET 75, 172 ff. = DÖV 75, 611
ff. = DVBl. 75, 343 ff.

23. Urt. v. 8. 4. 76,
VS 37/75 (Wyhl)

DVBl. 76, 804 ff.

24. Urt. v. 8. 4. 76,
VS II 33/76 (Wyhl),
nicht rechtskräftig

DVBl. 76, 807 ff.

25. Urteile v. 14. 3. 77,
(Wyhl), nicht rechtskräftig

ET 77, 229 f. = DVBl. 77,
363 ff. = NJW 77, 1645 ff.

Hannover:

26. Beschl. v. 17. 3. 77,
II D 16/77 (Grohnde)

ET 77, 310 ff.

Koblenz:

27. Beschl. v. 1. 8. 75,
7 L 14/75 (Mülheim - Kärlich)
nicht rechtskräftig

ET 75, 537 ff.

28. Beschl. v. 4. 2. 77,
7 L 54/76 (Mülheim - Kärlich),
nicht rechtskräftig

ET 77, 230 ff. = DVBl. 77,
360 ff.

Minden:

29. Urteile v. 1. 7. 69,
2 K 137/68, 2 K 146/68
(Würgassen), nicht rechtskräftig

ET 69, 421 ff. = atw 69, 385

Oldenburg:

30. Beschl. v. 4. 10. 73,
I D 131/73 S (Stade),
nicht rechtskräftig

ET 73, 614 f.

Schleswig:

31. Beschl. v. 4. 4. 73,
10 D 44/72 (Geesthacht/Krümmel),
nicht rechtskräftig ET 73, 321 ff.
32. Urt. v. 28. 5. 74,
10 A 168/72 (Geesthacht/Krümmel),
nicht rechtskräftig ET 74, 444 ff.
33. Urt. v. 2. 9. 76,
10 A 211/74 (Krümmel) ET 76, 745 ff.
34. Beschl. v. 4. 11. 76,
10 D 144/76 (Brokdorf) ET 76, 685
35. Beschl. v. 15. 12. 76,
10 D 176/76 (Brokdorf),
nicht rechtskräftig ET 77, 75 ff. = DVBl. 77,
219 ff.
36. Beschl. v. 9. 2. 77,
10 D 176/76 (Brokdorf),
nicht rechtskräftig ET 77, 307 ff. = DVBl. 77,
358 ff. = NJW 77, 644 ff.

Stuttgart:

37. Beschl. v. 8. 8. 72,
VRS V/141/72 (Gemeinschafts-
kernkraftwerk Neckarwestheim) atw 72, 468

Würzburg:

38. Beschl. v. 26. 8. 74 ,
W 116 II 74 (Grafenrheinfeld),
nicht rechtskräftig ET 74, 587 ff.
39. Urt. v. 10. 3. 76,
W 127 II / 74 (Grafenrheinfeld),
nicht rechtskräftig ET 76, 243 ff.
- 40 Urt. v. 25. 3. 77,
W 115 II 74 (Grafenrheinfeld) ET 77, 444 ff. = NJW 77,
1649 ff.

Literaturverzeichnis

- Appel, Rudolf Grundrechte als Grundlage von Rechten im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO, Dissertation München 1974
- Bachof, Otto Anmerkung zu Bundesverfassungsgericht, DVBl. 61, 125 ff. in DVBl. 61, 128 ff.
- Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, JZ 62, 665
- Badura, Peter Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, 1972
- Die Standortentscheidung bei der Unternehmensgenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, BayVBl. 76, 515 ff.
- Bartelsperger, Richard Der Rechtsanspruch auf Beachtung des Verwaltungsverfahrensrechts, DVBl. 70, 30 ff.
- Bender, Bernd/Dohle, Rolf Nachbarschutz im Zivil- und Verwaltungsrecht, 1972
- Bernhardt, Rudolf Zur Anfechtung von Verwaltungsakten durch Dritte, JZ 63, 302 ff.
- Bettermann, Karl August Klagebefugnis und Aktivlegitimation im Anfechtungsprozeß, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Bd. 2, 1963, S. 449 ff.
- Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger, NJW 69, 1321 ff.
- Zur Verbandsklage, ZZP 1972, S. 133 ff.

Bielenberg, Walter/ Dyong,
Hartmut

Das neue Bundesbaugesetz, Systematisches
Gesetzestext und Leitfaden für die P
1976

Blümel, Willi

Raumordnung und kommunale Selbstverw
DVBl. 73, 436 ff.

Rechtsprobleme des Genehmigungsverfa
für Atomanlagen - Standortwahl und -
sicherung, in : Drittes Deutsches At
rechts- Symposium, Referate und Dis-
kussionsberichte, Recht- Technik - W
schaft, Bd. 7, 1975

Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit
DVBl. 75, 695 ff.

Die Standortvorsorgeplanung für Kern-
werke und andere umweltrelevante Gro-
haben in der Bundesrepublik Deutschl
DVBl. 77, 301 ff.

Gemeinden und Kreise vor den öffentl
Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL, 78,
36, S. 171 ff.

Bonner Kommentar zum Grund-
gesetz, Stand: August 1976

Borst, W.

Die Verwaltungsvorschriften des Atom-
gesetzes, DVBl. 60, 163

Breuer, Rüdiger

Die hoheitliche raumgestaltende Plan-
1968

Brügelmann, Hermann/Grau-
vogel, Gustav

Die Entwicklung des Atomrechts 1974
1976, NJW 77, 1121 ff.

Kommentar zum Bundesbaugesetz, 1960

Dölker, Wolfgang

Luftrechtliches Planfeststellungsrec
BayVB1. 75, 378 ff.

Dörfler, Wolfgang

Verwaltungsakte mit Drittwirkung, NJW
14 f.

- ngisch, Karl
Die Einheit der Rechtsordnung, 1935
- rlar, Georg/Kruse, Hans/
elzer, Norbert
Deutsches Atomenergierecht, 3. Aufl. 1975
- rnst, Werner/Zinkahn,
illy/Bielenberg, Walter
Bundesbaugesetz, 3. Aufl., 1978
- ermann, Erich/Fröhler,
udwig
Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung,
7. Aufl., 1977
- aber, Heiko
Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß,
1972
- ischerhof, Hans
Atomgesetz und Verordnungen, Textausgabe
mit Einführung, 4. Aufl., 1971
- Ergebnisse der Rechtsprechung über die Ge-
nehmigung von Atomanlagen, in: Drittes
Dt. Atomrechtssymposium, 1975
- Anmerkung zum Beschluß des OVG Koblenz v.
9. 6. 76, ET 76, 545
- orsthoff, Ernst
Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl.,
1973
- orsthoff, Ernst/Blümel,
illy
Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht,
1970
- uhr, Eberhard
Kommentar zur Gewerbeordnung, Stand:
Juli 76
- allwas, Hans - Ulrich
Faktische Beeinträchtigungen im Bereich
der Grundrechte, 1970
- eiger, Willi
Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in
ihrem Verhältnis zur Landesverfassungsge-
richtsbarkeit und ihre Einwirkung auf die
Verfassungsordnung der Länder, Festschrift
für Laforet, 1952, S. 251 ff.

- Gieseke, Paul/Wiedemann, Werner Wasserhaushaltsgesetz, 2. Neub. Aufl., 1971
- Gönnenwein, Otto Gemeinderecht, 1963
- Grunsky, Wolfgang Grundlagen des Verfahrensrechts, 1970
- Haeusler, Ditmar Anmerkung zum Beschluß des VG Schleswig v. 9. 2. 1977 ("Brokdorf"), ET 77, 309 f.
- Hamann, Andreas Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958
- Heigl, Ludwig/Hosch, Rüdiger Raumordnung und Landesplanung in Bayern, 1973 ff.
- Heitzer, Sebastian/Oestreicher, Ernst Kommentar zum Bundesbaugesetz, 5. Aufl., 1973
- Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1976
- Hoegner, Wilhelm Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, 1949
- Hoppe, Werner Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 1971
- Hosch, Rüdiger Aktuelle Fragen des Raumordnungsverfahrens nach dem Bayer. Landesplanungsgesetz, BayVBl. 74, 331 ff.
- Hosch, Rüdiger/Höhnberg, Ulrich Programme und Pläne nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, BayVBl. 74, 657 ff.
- Hölzl, Josef Kommentar zur Gemeindeordnung für Bayern, 1968 ff.
- Jarass, Hans Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, 1975
- Die Gemeinde als "Drittbetroffener", Probleme der Klagebefugnis, insbesondere bei der Anfechtung einer atomrechtlichen Genehmigung, DVBl. 76, 732 ff.

- Illner, Hugo
Zum gerichtlichen Rechtsschutz im besonderen Gewaltverhältnis, DÖV 63, 418 ff.
- Bler
Der Bund und die Kommunalpolitik, DVBl. 53, 2 ff.
- mmminich, Otto
Atomrecht, 1974
- ein, Friedrich
Institutionelle Garantien und Rechtstitelgarantien, 1934
- pp, Ferdinand
Verwaltungsgerichtsordnung, 1974
- pp, Fritz
Das Verhältnis von immissionsrechtlicher zu baurechtlicher Genehmigung, BayVBl. 76, 204 f.
- iegbaum, Günther
Grundrechtsschutz für den Staat im Fischereibereich, BayVBl. 72, 481 ff.
- üger, Herbert
Allgemeine Staatslehre, 1964
- nze, Richard/
onner, Otto/
hm, Franz-Karl
Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 3. Aufl., Stand: Juli 75
- bler, Hartmut/
eidel, Reiner
Handbuch des Bau- und Nachbarrechts, 1969
- uer
Praktische Erfahrungen im Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke, ET 72, 225 ff.
- embke, Hanno
Das Energieprogramm der Bundesregierung - Vorstellungen und Wirklichkeit, ET 77, 322 ff.
- erche, Peter
Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, in: Festschrift für Maunz 1971, S. 285 ff.
- kes, Rudolf/ Vollmer,
thar/ Mahlmann, Wilfried
Grundprobleme zum atomrechtlichen Verwaltungsverfahren, Schriftenreihe Recht & Technik, Nr. 3, 1974

- Macher, Ludwig
Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971
- Mang, Johann/Simon, Alfons
Kommentar zur Bayerischen Bauordnung, Stand: Febr. 75
- v. Mangoldt, Hermann/
Klein, Friedrich
Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., 1966
- Marschall, Ernst A.
Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 4. Aufl., 1977
- Massen, Christoph/
Samper, Rudolf
Bayerische Kommunalgesetze, 1952 ff.
- Mattern, K. H./
Raisch, Peter
Atomgesetz, 1961
- Maunz, Theodor/Dürig,
Günter/Herzog, Roman
Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Jan. 76
- Mayer - Tasch, Peter
Cornelius
Nochmals: Nachbarklagerecht gegen rechts-
widrige Bauvorhaben im unverplanten Innen-
bereich, BayVB1. 75, 388 f.
- Meder, Theodor
Die Verfassung des Freistaats Bayern,
1971
- Menger, Christian Friedrich
Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Ver-
waltungsrecht, VerwArch 53, 176 ff.
System des verwaltungsgerichtlichen Rechts-
schutzes, 1954
- v. Mutius, Albert
Zulässigkeit der Verbandsklage? VerwArch
1973, Bd. 64, S. 311 ff.
- Obermayer, Klaus
Die verwaltungsgerichtlichen Klagen,
BayVB1. 60, 208 ff.
- Ossenbühl, Fritz
Tendenzen und Gefahren der neuen Ermessens-
lehre, DÖV 68, 618 ff.
- Palandt
Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch,
35. Aufl., 1976

- affelhuber, J. K. Neue Tendenzen im Atomrecht, ET 72, 213 ff.
- edeker, Konrad/ v. Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl.,
ertzen, Hans - Joachim 1975
- ehbinder, Eckard/Burg- Bürgerklage im Umweltrecht, 1972
acher, Hans - Gerwin/
nieper, Rolf
- . Rösch/G. Vogel Die Genehmigungsverfahren, atw 1961, 41 ff.
- öbler, Hans - Günter Kommentar zur Landesbauordnung von Nord-
rhein - Westfalen, 1971
- upp, Hans Heinrich Popularklage im Umweltschutzrecht? ZRP 72,
32 ff.
- upp - v. Brünneck, Wil- Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Per-
raut sonen, in: Festschrift für Arndt, 1969,
S. 367 ff.
- harnhoop, Hermann Genehmigungspflicht der Stilllegung und des
Besitzes stillgelegter kerntechnischer
Anlagen? in: Drittes Deutsches Atomrechts-
symposium, Referate und Diskussionsbe-
richte, 1975
- Die Vierte Novelle zum Atomgesetz, DVBl.
77, 322 ff.
- cheerbarth, Walter Das allgemeine Bauordnungsrecht, 2. Aufl.,
1966
- chmidt - Abmann, Eberhard Grundfragen des Städtebaurechts, 1972
- chmitt, Carl Verfassungslehre, 1928
- Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den
Jahren 1924 - 1954, 1958
- chmitt Glaeser, Walter Planende Behörden, protestierende Bürger
und überforderte Richter, Der Landkreis,
1976, S. 442 ff.

- Schöfberger, Rudolf
Das Grundrecht auf Naturgenuß und Erhaltung, Dissertation München 1971
- Schrödter, Hans
Kommentar zum Bundesbaugesetz, 3. Aufl. 1973
- Schulz, Axel
Neue Atomrechtliche Verfahrensverordnungen DVBl. 77, 362 ff.
- Schwabe, Jürgen
Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, Jus 133 ff.
- Schwarze, Jürgen
Rechtsfragen bei der Errichtung von Kraftwerken, DÖV 73, 700 ff.
- Sieder, Frank/Zeitler, Herbert
Kommentar zum Wasserhaushaltsgesetz, 1973
- Siepermann, Werner
Die öffentliche Hand als Grundrechtsträger DÖV 75, 263 ff.
- Stern, Klaus
Verwaltungsprozessuale Grundprobleme der öffentlich - rechtlichen Arbeit, Jus 6 270
Verwaltungsprozessuale Probleme in der öffentlich - rechtlichen Arbeit, 4. Aufl. 1978
- Stich, Rudolf
Kommentar zum Bundesimmissionsschutzgesetz, Stand: Mai 75
- Thomas, Heinz/
Putzo, Hans
Kommentar zur Zivilprozeßordnung, 9. Aufl., 1977
- Tschira, Oskar/Schmitt
Glaeser, Walter
Grundriß des Verwaltungsprozeßrechts, 1977
- Ule, Carl Hermann
Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltungssetze des Bundes und der Länder, Bd. 1 Halbbd., 2. Aufl., 1962
Verwaltungsprozeßrecht, 5. Aufl., 1971
- Winters, Karl- Peter
Atom- und Strahlenschutzrecht, 1978

Volf, Manfred

Die Klagebefugnis der Verbände, 1971

Wolff, Hans J./
Bachof, Otto

Verwaltungsrecht, 9.Aufl., 1974

Weller, Karl- Heinz

Mitwirkung und Rechtsschutz der Gemeinden
im Bereich der Planung (mit Ausnahme der
Bauleitplanung), DVBl. 73, 599 ff.

Lebenslauf

Ich wurde am 28.3. 1946 als Sohn des Landwirts Josef Wald und seiner Ehefrau Wilhelmine in Weißenthurm geboren.

Nach 4 Jahren Volksschule in Kettig besuchte ich zunächst in den Jahren 1956 - 1957 das Humanistische Aloisiuskolleg in Bad Godesberg, anschließend das Humanistische Staatliche Görresgymnasium in Koblenz, wo ich im März 1965 das Abitur bestand. Nach dem Studium der Rechtswissenschaft in Bonn und München legte ich am 18.12. 1970 in München die 1. Jur. Staatsprüfung ab.

In der Zeit vom 7. 9. 1971 bis zum 22. 4. 1975 leistete ich den Referendardienst in München ab.

Seit Bestehen der 2. Jur. Staatsprüfung im Termin 1974 II bin ich als Rechtsanwalt in München tätig.

Alexander Wald

